

# EL DESARROLLO NORMATIVO DEL GOBIERNO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978\*

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Alicante*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Cómo era el Gobierno el 29 de diciembre de 1978.
- III. El Gobierno de la Unión del Centro Democrático.
- IV. El Gobierno desde diciembre de 1982 hasta abril de 1997.
- V. El Gobierno desde abril de 1997 hasta hoy.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio quiere describir cómo ha evolucionado el Gobierno, como órgano constitucional, desde que entró en vigor la Constitución de 1978. Los órganos constitucionales están regulados, en su estatuto jurídico básico, en las Constituciones pero es evidente que dicha regulación no se puede agotar en la mera Constitución pues ésta ha complementarse con normas de rango ya legal ya reglamentario. Conforme a esa normativa de desarrollo, cualquier órgano del Estado puede evolucionar en direcciones muy diversas pues los preceptos constitucionales, al menos en esta materia, nunca son tan cerrados como para impedir regulaciones y configuraciones alternativas siempre dentro del marco de la Constitución.

\* El presente trabajo es la versión escrita de la Ponencia que presenté en el II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España que se celebró en Córdoba el 25 de septiembre de 2003.

propuesta del Presidente del Gobierno...») para atribuir la autorización de su convocatoria al Gobierno a propuesta de su Presidente (artículo 2.2).

Y otro tanto puede decirse de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuya inicial redacción<sup>26</sup> repartía las complejas competencias de defensa entre el Presidente, la Junta de Defensa Nacional y el Ministro de Defensa, de manera que el Presidente quedaba desposeído de importantes atribuciones como la ordenación y coordinación de la política de defensa o la formulación de la política militar.

Frente a este debilitamiento de la posición del Presidente del Gobierno el proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública le dedicaba todo un Capítulo, el II, que era un compendio, muy bien elaborado, de lo que puede hacer un Presidente conforme al régimen de canciller. La retirada del proyecto de ley cuando se tramitaba en el Congreso revela el debilitamiento de los dos Presidentes provenientes de la Unión del Centro Democrático quienes carecían de fuerza en el seno de su partido y esta debilidad se proyectó en la normativa vigente.

Al no aprobarse una Ley que regulara el Gobierno de acuerdo con los principios constitucionales, la vieja Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado hubo de interpretarse conforme a la Constitución lo que, por las razones apuntadas más arriba, no reforzaba el principio de canciller.

C) ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO<sup>27</sup>. Como seguía vigente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la estructura del Gobierno seguía sometida a la reserva de ley establecida en el artículo 2 de esta norma, si bien este principio se modulaba por la deslegalización a favor del Consejo de Ministros que había establecido el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas. Evidentemente, cabía otro modelo pues el ya citado proyecto de ley orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública ya otorgaba al Presidente la competencia de crear y extinguir Ministerios [artículo 6.I)] pero en esa etapa de transición todavía no había otro margen jurídico que el de la deslegalización a favor del Consejo de Ministros, que era un avance respecto al modelo pseudo-parlamentario de 1957. El único ámbito de actuación propio del Presidente sobre la organización del Gobierno fue el nombramiento, conforme al artículo 100 de la Constitución, de Vicepresidentes del Gobierno y de Ministros sin Cartera, con lo que podía incidir, limitadamente, en la estructura gubernamental.

Si de la organización ministerial pasamos a las Comisiones Delegadas del Gobierno hay que señalar que en un principio no varió su régimen jurídico y

<sup>26</sup> Como veremos más adelante, en el período correspondiente al Gobierno del Presidente González se reformó sustancialmente la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, a fin de reforzar al Presidente y acentuar la función consultiva, y no directiva, de la Junta de Defensa Nacional.

<sup>27</sup> Para este primer período, véase Luis MARTÍN REBOLLO: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, págs. 233-346.

hasta se crearon las de Política Exterior (Real Decreto 2192/1979, de 14 de agosto), la de la Administración Pública (Real Decreto 1522/1980, de 18 de julio) y la de Política Autonómica (Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre). Sin embargo, ya con la Presidencia de Calvo-Sotelo se dictó el Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre, por el que reestructuran las Comisiones Delegadas del Gobierno, que, amparándose en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, las redujo a cinco (Política Exterior, Seguridad del Estado, Asuntos Económicos, Política Autonómica y Política Educativa, Cultural y Científica).

D) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO. La Constitución estableció en su artículo 98.1 que el Gobierno está compuesto del Presidente, de los Vicepresidentes, si los hubiere, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley<sup>28</sup>. El proyecto de ley orgánica de 1980 ya extendía la condición de miembro del Gobierno a los Secretarios de Estado (aunque sin formar parte del Consejo de Ministros) pero al retirarse dicho proyecto el estatuto de los miembros del Gobierno se mantuvo tal como estaba en el período anterior a la promulgación de la Constitución salvo en un punto que veremos a continuación. Es decir, siguió vigente el estatuto configurado a partir del artículo 2.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 en cuanto a incompatibilidades. Incluso siguieron vigentes el Decreto de 23 de enero de 1941 sobre pases gratuitos en la compañía aérea de bandera y las Órdenes del Vicepresidente de 28 de junio 8 de julio de 1939 que regulaban el uniforme oficial de los Ministros y de los Subsecretarios.

El único cambio relevante que se produjo en este ámbito fue en el nuevo régimen de los haberes pasivos de los Ministros. Por un lado, la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, «congeló» las pensiones de aquellos ex-Ministros que percibieran remuneraciones de cualquier Administración Pública (artículo 13.6). Y, de otra parte, conforme al artículo 10.5 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, se estableció que los Ministros percibirían a su cese, en lugar de una pensión vitalicia, una pensión indemnizatoria igual a la dozava parte del ochenta por ciento de sus retribuciones durante un plazo similar al que hubieran desempeñado su cargo, con un máximo de veinticuatro meses.

Por último, el artículo 102 estableció el fuero especial de los miembros del Gobierno tanto para su enjuiciamiento ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo como para su acusación por ciertos delitos<sup>29</sup>.

28 Sobre el artículo 98 de la Constitución, véase Manuel ALBA: «Artículo 98. Composición y estatuto del Gobierno», en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, t. VII, págs. 209-244.

29 Luis María DÍEZ-PICAZO: *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; Antonio OBREGÓN: *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Civitas-Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1996; Gonzalo RODRÍGUEZ MOURULLO: «Artículo 102. Criterios para la exigencias de responsabilidad criminal al Presidente y demás miembros del Gobierno», en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, cit., Madrid, 1998, t. VII, págs. 369-379; Rosario GARCÍA MAHAMUT: *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*, Tecnos, Madrid, 2000.

E) ÓRGANOS DE APOYO AL GOBIERNO Y A SUS MIEMBROS. En este epígrafe seguimos utilizando la expresión «órganos de apoyo» con un alcance amplio, tal como lo hicimos en el apartado que describe la situación anterior a 1978. Por consiguiente, empezaremos con la Comisión de Subsecretarios, cuyo régimen jurídico y práctica político-administrativa no experimentó ningún cambio significativo. Sólo podemos añadir a esta caracterización que la Comisión de Subsecretarios, presidida *de facto* por el Secretario de Estado de Seguridad, actuó como Gobierno durante las horas del 23 y 24 de febrero de 1981 cuando el Gobierno estaba secuestrado.

Como órgano de apoyo al Gobierno en su conjunto y dentro del Ministerio de la Presidencia, el Real Decreto 1178/1980, de 13 de junio, por el que se crean y suprimen determinados órganos en la Administración Central del Estado, re-creó la Subsecretaría del Departamento que había sido suprimida en 1977, como vimos anteriormente. Además, unos pocos días antes, el Real Decreto 1049/1980, de 6 de junio, por el que se reordena la adscripción de determinados órganos de la Administración Central del Estado, atribuyó al Ministro Adjunto al Presidente encargado de la Coordinación Legislativa las funciones de coordinación legislativa y de relaciones con las Cortes si bien, el Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado, reorganizó la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes haciéndola depender del Ministro de la Presidencia.

Y en cuanto órganos de apoyo al Presidente con rango ministerial se nombró (Real Decreto 1797/1980, de 8 de septiembre) un Ministro Adjunto al Presidente lo cual inició la práctica de crear órganos unipersonales cuyas funciones no quedan plasmadas en los Decretos de nombramiento. En este caso se dictó un mes después un Real Decreto, el 1998/1980, de 3 de octubre, que al menos aclaró una de sus funciones que era la tener adscrito el Centro de Estudios Constitucionales. Y el Secretario General que estaba adscrito a este Ministro Adjunto se transformó, en virtud, del Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado, en el titular de la Secretaría General de la Presidencia que, a pesar de su denominación, pasó a depender del Ministro de la Presidencia con las mismas responsabilidades del antiguo Ministro Adjunto. No varió, en cambio, el régimen jurídico del Gabinete del Presidente que estaba regulado por el Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre.

F) ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO. Vigente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, las atribuciones del Gobierno no experimentaron ninguna variación.

G) REGLAS DE FUNCIONAMIENTO. Las «Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros» siguieron vigentes sin que se advierta ningún cambio significativo. Lo más destacable fue la reiteración del secreto de las deliberaciones en las reuniones del Consejo de Ministros a través del modestísimo Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas<sup>30</sup>.

30 Sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros en la época, Leopoldo CALVO-SOTELO: *Memoria viva de la transición*, Plaza § Janés, Madrid, 1990, págs. 173-189.

H) GOBIERNO EN FUNCIONES. Constitucionalizado éste a través del artículo 101.2, actuó como tal tras la dimisión del Presidente Suárez y tras la celebración de las elecciones de 28 de octubre de 1982. Sin embargo, ni se dictó una norma que contemplara su régimen jurídico ni tampoco se formalizó el paso a la situación de Gobierno en funciones pues sólo al constituirse el primer Gobierno constitucional del Presidente Suárez se publicó el cese de los miembros del anterior Gobierno<sup>31</sup>. Y lo mismo ocurrió al dimitir el propio Presidente Suárez cuyo cese y el de sus Ministros sólo se publicó al elegirse al Presidente Calvo-Sotelo<sup>32</sup>.

I) CONCLUSIONES SOBRE EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO. Un período políticamente inestable en el que se produjo la dimisión de un Presidente, el intento de un golpe de Estado y, como remate, la crisis del partido mayoritario, no podía dar lugar a una regulación sosegada del órgano Gobierno. La retirada del proyecto de ley orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública de 1980 es un ejemplo adicional de esta situación aunque denota también que en el Gobierno del Presidente Suárez había sensibilidad sobre estas cuestiones.

Lo cierto es que no se pudo ir más adelante porque bajo la tensión dogmática principio de canciller/principio departamental estaba la tensión política de dos Presidentes del Gobierno (Suárez y Calvo-Sotelo) con débiles apoyos en su partido que no podían ejercer el doble liderazgo gubernamental y partidista. La multitud de Decretos de organización gubernamental apuntan esa debilidad.

Se explica así que se mantuviera vigente la delegación establecida en el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, que permitía ir soslayando la anacrónica reserva de ley que regía la organización del Gobierno, pero sin una nueva Ley, el período fue de transición, normativa y política.

#### IV. EL GOBIERNO DESDE DICIEMBRE DE 1982 HASTA ABRIL DE 1997

Este período abarca toda la presidencia de Felipe González y año y medio de la presidencia de José María Aznar<sup>33</sup>. La cronología no es arbitraria pero no

31 Real Decreto 712/1979, de 5 de abril, por el que se dispone el cese en sus funciones de los Vicepresidentes del Gobierno, y Real Decreto 713/1979, de 5 de abril, por el que se dispone el cese en sus funciones de los miembros del Gobierno, *versus* Real Decreto 710/1979, de 5 de abril, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Fernando Abril Martorell, y Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, por el que se nombran Ministros.

32 Real Decreto 249/1981, de 25 de febrero, por el que se formaliza el fin de las funciones como Presidente del Gobierno de dos Adolfo Suárez González, y Real Decreto 250/1981, de 25 de febrero, por el que se nombra Presidente del Gobierno a don Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo.

33 Para este período, uno de los mejores trabajos es el de José LÓPEZ CALVO: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996. También son de gran interés los trabajos de Luis LÓPEZ GUERRA: «La posición constitucional del Gobierno», en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, págs. 15-33; «Funciones del Gobierno y dirección política», *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, págs. 15-40; y «La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales».

basa en razones estrictamente partidistas (el partido que apoyaba al Gobierno) sino jurídica (el modelo de Gobierno) pues se inicia con el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, dictado en la primera reunión del Consejo de Ministros que presidió el Presidente González, y acaba con la promulgación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que, como se verá, supone un cambio normativo extraordinario. Es cierto que el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, no aportó grandes novedades tanto por su contenido como por su escasa vigencia temporal (nueve meses) pero el mero hecho de dictar un Decreto-Ley asumiendo (y al propio tiempo modulando) la reserva legal de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, comporta un cierto cambio de filosofía respecto a todo el periodo anterior, lo cual justifica utilizar esta norma como hito cronológico.

A) FUENTES<sup>34</sup>. Si al hablar de las fuentes que disciplinaban el Gobierno en el período 1978-1982 decíamos que seguía vigente el núcleo central del primer período, esto es, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ahora hay que volver a repetirlo pues sólo fue derogada por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en 1997.

- Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, que constituye una norma completa pero puntual sobre la estructura del Gobierno. Es una norma relevante tanto por su filosofía, francamente anticuada, como por su contenido organizativo así como por el hecho de haber sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, el cual declaró su plena constitucionalidad en la sentencia 60/1986, de 20 de mayo.
- Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Es la primera ordenación completa y rigurosa de la Presidencia como conjunto orgánico a partir de una primera regulación contenida en el artículo 3 del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre. Fue a su vez desarrollado por la Orden del Ministro de la Presidencia de 27 de abril de 1983 y complementado por el Real Decreto 2100/1983, de 4 de agosto, por el que se completa la estructura orgánica de la Secretaría del Presidente del Gobierno, que creó la Jefatura de Medios Operativos de la Presidencia del Gobierno.
- Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, por el que se establece la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre. Fue reformado por el Real Decreto 68/1994, de 21

mentales» en Antoni MONREAL (ed.): *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, págs. 9-29. Por último, Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH: «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, cit., págs. 41-208;

<sup>34</sup> Además de las disposiciones citadas aquí, en la obra dirigida por Luis AGUIAR DE LUQUE y Javier GARCÍA FERNÁNDEZ *Constitución española y Leyes Políticas* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, págs. 856-857) se encuentra una sinopsis de las principales Leyes que atribuyen competencias al Consejo de Ministro, la mayoría de las cuales siguen vigentes.

de enero. Es la primera norma moderna que regula los órganos de apoyo a los miembros del Gobierno.

- Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Es la primera norma posconstitucional que ordena la posición protocolaria del Gobierno. Se complementó con el Real Decreto 834/1984, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, y con la Orden circular núm. 3135 de 13 de septiembre de 1989, del Subsecretario de Asuntos Exteriores, sobre precedencias en las Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares en el exterior, y en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Se complementó temporalmente con el Real Decreto 366/1992, de 10 de abril, sobre Precedencias en los Actos de la Exposición Universal de Sevilla 1992.
- Real Decreto 2100/1983, de 4 de agosto, por el que se completa la estructura orgánica de la Secretaría del Presidente.
- Real Decreto 2101/1983, de 4 de agosto, por el que se crea la Jefatura de Protocolo del Estado.
- Real Decreto 2102/1983, de 4 de agosto, por el que se establece el Estatuto de los ex-Presidentes del Gobierno. Es la primera norma que, con alcance muy limitado, pretendía otorgar un mínimo estatuto protocolario y administrativo a los antiguos Presidentes.
- Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado. Es la Ley que quiso organizar el Gobierno sin separarse de los criterios pegados al principio de legalidad que venían del franquismo.
- Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Subsecretarios aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 1983.
- Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos, que además de establecer este régimen sirvió para dar una definición positiva de alto cargo. Se complementó con el Real Decreto 222/1990, de 16 de febrero, de creación del Registro de Intereses de Altos Cargos. Fue reformada por la Ley 9/1991, de 22 de marzo, y en su desarrollo se dictó el Real Decreto 571/1992, de 29 de mayo, de los registros de Intereses de Altos Cargos.
- Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que permitió reequilibrar la posición del Presidente del Gobierno como director efectivo de la política de defensa.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la Función Pública. Además de señalar al Gobierno como órgano que dirige la política de personal y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria<sup>35</sup>, esta Ley creó la situación administrativa de servicios especiales a la que pasan los funcionarios cuando sean nombrados miembros del Gobierno, altos cargos del mismo o presten servicios en los Gabinetes de la Presidencia o de los Ministros o Secretarios de Estado.
- Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados Organismos autónomos del Departamento. Tiene la particularidad de

35 Definición muy académica que traslada a la función pública las diversas potestades descritas en el artículo 97 de la Constitución.

ser el primer Decreto de estructura orgánica de un Ministerio que adscribe la Secretaría General Técnica a la Subsecretaría.

- Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. El artículo 70 de esta Ley inició la práctica de deslegalización de la estructura del Gobierno a favor, no del Consejo de Ministros, sino del propio Presidente. Hasta que se aprobó la primera de las llamadas Leyes de Acompañamiento en 1994 todos los años se introdujo un precepto similar<sup>36</sup>. Además, esta Ley inició otra práctica de gran trascendencia para el estatuto de los miembros del Gobierno cual es la publicación de las retribuciones de los altos cargos, desde el Presidente del Gobierno hasta los Directores Generales, que de esta manera adquirieron carácter público (artículo 12). A partir de esta Ley, todas las de Presupuestos Generales del Estado contendrán un precepto similar<sup>37</sup>.
- Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales. Es el primer Decreto dictado por el Presidente del Gobierno sin pasar por el Consejo de Ministros. Además, atribuyó la presidencia de la todavía llamada Comisión General de Subsecretarios al Vicepresidente del Gobierno.
- Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, por el que se reestructuran determinados órganos de la Presidencia del Gobierno, que adscribió orgánicamente al nuevo Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno las unidades de la Secretaría General de la Presidencia.
- Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, sobre reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.
- Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis.
- Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, atribuyó al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno la competencia para el reconocimiento de la pensión indemnizatoria de los miembros del Gobierno (Disposición adicional quinta, cuatro).
- Real Decreto 138/1987, de 30 de enero, por el que se crea la Jefatura de Protocolo de la Presidencia del Gobierno.
- Real Decreto 139/1987, de 30 de enero, por el que se reestructura la Jefatura de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.
- Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero, por el que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

<sup>36</sup> Disposición Final Quinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987; Disposición Final Séptima de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988; Disposición Final Octava de la Ley 37/1988, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989; Disposición Final Segunda de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990; Disposición Final Segunda de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991; Disposición Final Tercera de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992; Disposición Final Segunda de la Ley 38/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993; y Disposición Final Primera de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

<sup>37</sup> Este artículo se complementa con el Anexo I («Retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación y de la Administración General del Estado») que contienen las Instrucciones para la elaboración de las nóminas que aprueba anualmente la Secretaría de Estado o Secretaría General de Presupuestos.



- Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobada por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. En su artículo 51.1 se establece el nuevo régimen de los miembros del Gobierno.
- Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de octubre de 1987 por el que se modifican las Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Subsecretarios, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 1983.
- Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que creó los Ministerios de Asuntos Sociales y del Portavoz del Gobierno.
- Real Decreto 557/1989, de 19 de mayo, por el que se delega en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el examen de la memoria explicativa en materia de política de incentivos regionales.
- Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del Personal Militar Profesional, que contiene varios preceptos que describen los órganos superiores de la función militar (artículos 5 a 9).
- Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Aunque formalmente es sólo una reforma del de 1982, en la práctica establece una planta casi nueva.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1989 por el que se aprueban las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, texto refundido.
- Real Decreto 423/1990, de 30 de marzo, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992. Fue suprimida por el Real Decreto 1621/1992, de 29 de diciembre.
- Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que en su artículo 33.2 estableció el derecho a percibir el complemento retributivo de Director General a los funcionarios que hayan ocupado un alto cargo.
- Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que creó los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, y de Industria, Comercio y Turismo.
- Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, por el que se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno.
- Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, por el que se regula el Estatuto de los Ex Presidentes del Gobierno. Es la norma, todavía vigente, que da una regulación definitiva a los ex-Presidentes del Gobierno.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>38</sup>.
- Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, cuya Disposición Adicional Vigésima Segunda extendió a los cónyuges e hijos de los Ministros el régimen de clases pasivas establecido en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre.

38 Algunos preceptos de esta Ley fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional quien, en su sentencia 50/1999, de 6 de abril, declaró inconstitucionales varios artículos.

- Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que creó los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de Industria y Energía, de Comercio y Turismo, y de Asuntos Sociales, y recreó el Ministerio de la Presidencia.
- Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.
- Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que creó el Ministerio de Justicia e Interior.
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. La importancia (durante varios años muy relevante) de esta norma a efectos de la regulación del Gobierno estriba en su artículo 75 que reiteró la autorización anual a favor del Presidente del Gobierno para modificar la estructura del Gobierno por sí mismo pero ya con alcance temporal indefinido.
- Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.
- Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que estableció un régimen más severo del que se estableció en 1983. Fue desarrollada por el Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regulan los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos.
- Real Decreto 1161/1995, de 7 de julio, sobre medidas de reorganización administrativa. Bajo esta inocua denominación, este Decreto, dictado por el Presidente González tras la dimisión del Vicepresidente Serra, atribuye a él mismo la presidencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- Real Decreto 1162/1995, de 7 de julio, de delegación de la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Esta disposición trae causa de la anterior y, tras la auto-atribución del Presidente de la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, queda delegada en el Ministro de Economía y Hacienda.
- Real Decreto 1163/1995, de 7 de julio, de delegación de la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica. Esta disposición también trae causa de la auto-atribución del Presidente de la presidencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno que en el caso de la de Política Autonómica, se delega en el Ministro de para las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1164/1995, de 7 de julio, de delegación de la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Al igual que las dos anteriores, esta disposición se dicta tras la auto-atribución del Presidente de la presidencia de la misma Comisión General que en este supuesto se delega en el Ministro de la Presidencia.
- Real Decreto 1455/1995, de 1 de septiembre, sobre suplencia del Presidente del Gobierno. Este curioso Decreto se dicta, como se señala en su preámbulo, cuando se descubre que la Ley 10/1983, de 16 de agosto, no contemplaba la suplencia del Presidente del Gobierno en los casos en que la Vicepresidencia estuviera vacante.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, cuyos artículos 503 y 504 tipificaban los delitos contra el Consejo de Ministros.
- Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

- Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo, de creación de Vicepresidencias del Gobierno.
- Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría general de la Presidencia del Gobierno.
- Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo, y de Medio Ambiente. De este extenso Decreto lo más relevante es su artículo 12 que regula la composición de los Gabinetes.
- Real Decreto 1139/1996, de 24 de mayo, por el que se determina la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Instrucciones para la tramitación de asuntos de los órganos colegiados del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996.
- Real Decreto 1891/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.
- Real Decreto 285/1997, de 28 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.
- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Esta más que extensa relación de normas (que no incluye la gran cantidad de Leyes que atribuyen funciones específicas al Gobierno) denota una voluntad de organizar el Gobierno y su acción, especialmente en el ámbito orgánico. Esta voluntad, si embargo, no siempre fue acompañada del éxito pues la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, constituyó una solución pobre y, sobre todo, poco operativa como lo prueba la casi inmediata deslegalización de la estructura gubernamental que hubo que introducir a partir de la Ley 16/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, mediante una fórmula inteligente que, no sin ignorancia, fue criticada por inconstitucional.

El segundo fracaso, similar al que se dio durante los Gobiernos de la Unión del Centro Democrático pero sin la carga política que lo inspiró, lo sufrió el Gobierno del Presidente González cuando, en dos ocasiones, no logró ver aprobada en sede parlamentaria una Ley reguladora del Gobierno. Tras el cambio de Gobierno de marzo de 1991 el nuevo Ministro para las Administraciones Públicas, Juan Manuel Eguíagaray, culminó los trabajos que se habían preparado en la etapa en que dicha cartera fue desempeñada por Joaquín Almunia y elevó al Consejo de Ministros sendos proyectos de Ley del Gobierno y de la organización y funcionamiento de la Administración. Aquellos primeros proyectos no pasaron del Consejo de Ministros a causa de la resistencia de muchos Ministerios que en el fondo preferían seguir actuando sin cambios. Pero en la última legislatura del Presidente González, siendo Ministro de las Administraciones Públicas Joan Lleras, y tras varias deliberaciones en el Consejo de Ministros y en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, el Gobierno acabó remitiendo a las Cortes el Proyecto de Ley Reguladora del

Gobierno<sup>39</sup> y el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>40</sup>. Ambas iniciativas decayeron al disolverse las Cortes Generales pero quedaron a disposición del Gobierno del Presidente Aznar, como luego se vio. Por otra parte, mientras el Gobierno del Presidente González debatía estas iniciativas, el propio Congreso conoció diversas iniciativas sobre la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: desde preguntas orales y con respuesta escrita a una petición de comparecencia al Gobierno pasando por una proposición de Ley del Gobierno y de la Administración presentada por el Grupo Parlamentario Popular<sup>41</sup>.

Pero más allá de esta premisa, es cierto que se advierte una decisión constante e intensa de regular la acción del Gobierno y los órganos que la efectúan. En conjunto, se advierte que esa regulación se despliega en las siguientes direcciones normativas:

- a) organizar la estructura del Gobierno conforme a criterios más flexibles que puedan soslayar la anacrónica reserva de ley que había implantado paradójica y ficticiamente la legislación de la dictadura. En esta dirección va la primera norma que dicta el Gobierno del Presidente González (el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre), la fallida Ley 10/1983, de 10 de agosto, los preceptos *ad hoc* de las sucesivas Leyes de Presupuestos que desembocan, con carácter permanente en el artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, y, en aplicación de tales preceptos, los Reales Decretos que dicta, por propia iniciativa, el Presidente González en 1986, 1988, 1991, 1993 y 1995, así como los que dictó en 1996 el Presidente Aznar. En conexión directa con el primer nivel de organización gubernamental, los Ministerios, se encuentra el nivel de los órganos colegiados como las Comisiones Delegadas y la «legalización» de la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios a través, al menos parcial, de la Ley 10/1983, de 10 de agosto.
- b) reorganizar los órganos de apoyo al Presidente tanto a través del Gabinete y de la Secretaría General de la Presidencia como, de manera indirecta, del Ministerio de la Presidencia: a partir del Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, y hasta el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, dictado por el Presidente Aznar a iniciativa de sí mismo, se advierte un deseo constante, aunque en alguna ocasión atípico, de dar forma administrativa a los órganos que permiten que el Presidente ejerza efectivamente el principio de canciller.

39 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie A. núm. 141-I, 6 de noviembre de 1995. Sobre este proyecto de ley, véase Luciano PAREJO (ed.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

40 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie A. núm. 138-I, 21 de octubre de 1995.

41 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie B. núm. 79-I, 5 de julio de 1994.

- c) en conexión directa con lo anterior, crear los órganos de apoyo político a los Ministros y a los Secretarios de Estado. Así lo hizo el Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, que permitió crear unas estructuras de apoyo que no se conocían en la Administración española.
- d) fijar el estatuto personal de los miembros del Gobierno, tanto con finalidad específica para los Presidentes (Real Decreto 2102/1983, de 4 de agosto y siguientes) como de los restantes miembros en sus dimensiones de retribuciones, clases pasivas e incompatibilidades.
- e) perfeccionar el funcionamiento del Gobierno y de sus órganos de apoyo mediante la modernización de las viejas Instrucciones de 1976 que se reformaron cuatro veces hasta julio de 1996 y a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y la legalización de los fondos reservados operada por la Ley 11/1995, de 11 de mayo.
- f) asentar la función directiva del Gobierno en materia de defensa con más fidelidad a los principios constitucionales mediante la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, los Reales Decretos relativos al Centro Superior de Información para la Defensa y la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del Personal Militar profesional.
- g) dar cobertura normativa a la acción exterior del Estado a través del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo.

Como se ve, en el período 1982-1997 se advierte un programa normativo ambicioso aunque no culminado, programa que hizo posible que el Gobierno ejecutara su acción con instrumentos jurídicos y políticos más depurados y eficaces.

B) POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO<sup>42</sup>. En este punto se advierten cambios significativos respecto al período anterior pues si bien el punto de partida, que es la Ley 10/1983, de 10 de agosto, era continuista pues siguió desapoderando al Presidente de cualquier capacidad decisoria sobre la estructura del Gobierno, a partir de la Ley 16/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, no sólo se sacó del Parlamento la decisión sobre la estructura gubernamental sino que, además, se reforzó significativamente el principio de cancelar al atribuir al Presidente la facultad de «variar, mediante Real Decreto, dictado a propuesta del mismo, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales»<sup>43</sup>.

Llama la atención que esta habilitación legislativa fuera empleada con notable generosidad pues a partir de tan escueta redacción los dos Presidentes que la utilizaron, González y Aznar, no sólo crearon y suprimieron Ministerios sino

<sup>42</sup> Para este período, véase José LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 219-235; y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA: «La coordinación del Presidente del Gobierno», en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 63-81.

<sup>43</sup> Curiosamente, esta primera autorización se fijó con un plazo temporal corto porque sólo empezaba a regir a partir de la celebración de las siguientes elecciones generales que se celebraron en junio pero que podían haberse celebrado, de agotar toda la legislatura, muy a finales de 1996.

que entraron a reordenar todos los órganos unipersonales o colegiados del Gobierno así como sus órganos de apoyo. De esta manera, el Presidente González atribuyó nuevas funciones al Vicepresidente (Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio), abocó para sí la presidencia de órganos gubernamentales como la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y de las Comisiones Delegadas del Gobierno (Real Decreto 1161/1995, de 7 de julio) y delegó la presidencia de esos mismos órganos en otros miembros del Gobierno (Reales Decretos 1162/1995, 1163/1995 y 1164/1995, todos ellos de 7 de julio). A su vez, el Presidente Aznar creó Vicepresidencias (Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo).

La línea divisoria entre las competencias para las que estaba habilitado el Presidente y aquellas otras que aún correspondían al Consejo de Ministros no estaba clara pues si bien el Presidente González empleó su habilitación legislativa con la generosidad que hemos visto acudió sin embargo al Consejo de Ministros para que éste aprobara el Real Decreto 1455/1995, de 1 de septiembre, sobre suplencia del Presidente del Gobierno.

En sede normativa se puede señalar también la nueva redacción de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuyo nuevo artículo 8 atribuyó al Presidente «la dirección de la política de defensa» en términos inequívocos que reafirmaban el principio de defensa *versus* la anterior redacción que diluía esta dirección en la cúpula militar.

Por el contrario, la función directiva de las reuniones del Consejo de Ministros se moduló un tanto en la práctica por cuanto las Instrucciones para la tramitación de asuntos (desde la versión de 1983 hasta la de 1996) atribuyeron al Ministro de la Presidencia la fijación de su orden del día de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios lo que, por razones que veremos más abajo, acentuó el principio departamental en detrimento del principio de canciller.

Además, para acentuar la función directiva del Presidente, el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, desplazó hasta el Ministerio de la Presidencia las competencias en materia de organización administrativa, función pública y procedimientos e inspección de servicios.

En todo caso, es cierto que a través de la autorización legislativa introducida por Ley 16/1985, de 27 de diciembre, se consolidó el principio de canciller pasando a la legislación ordinaria la previsión constitucional que el artículo 98.2 describe con notable intensidad.

Por último, aunque sea un elemento simbólico, hay que señalar el cambio tipográfico en la publicación del nombramiento del Presidente del Gobierno. Hasta Leopoldo Calvo-Sotelo, el nombramiento del Presidente se publicaba como uno más dentro de la sección de Autoridades y personal del *Boletín Oficial del Estado*<sup>44</sup>. Por el contrario, el nombramiento del Presidente González

<sup>44</sup> Véase el Real Decreto 250/1981, de 25 de febrero (*B.O.E.*, núm. 49, de 26 de febrero de 1981). Este Real Decreto iba acompañado de: i) el Real Decreto de cese de Adolfo Suárez; ii) una

ocupó ya una página independiente del diario oficial que reproducía en facsímil las firmas del Rey y del Presidente del Congreso de los Diputados<sup>45</sup> y así se hará desde entonces. Incluso el Real Decreto de nombramiento del Vicepresidente se destacó tipográficamente ocupando media página del *Boletín Oficial del Estado*<sup>46</sup>

C) ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO<sup>47</sup>. El Gobierno del Presidente González mostró inmediato interés (al igual que el del Presidente Suárez) en organizar su estructura para adecuarla a los objetivos señalados por el programa de Gobierno. Este interés se expresó tanto en las diversas normas que disciplinaban la estructura gubernamental como el uso que se hizo de estas normas, como hemos visto en la letra anterior.

La primera norma aprobada en el primer Consejo de Ministros presidido por el Presidente González, el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, denotaba, en cuanto a la forma, una voluntad de seguir actuando en el marco de la reserva de la ley fijada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957. Este Decreto-Ley fue recurrido en inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional, precisamente por considerar que su forma vulneraba la reserva de ley pero la sentencia constitucional 118/1986, de 27 de junio, declaró su conformidad a la Constitución<sup>48</sup>.

Y cuanto al fondo, el modelo de organización gubernamental que implantaba el Decreto-Ley era similar al vigente con alguna excepción como la refundición de los Departamentos de Economía y Comercio y Hacienda pero deslegalizando la estructura de cada Ministerio (incluidas las Secretarías de Estado) cuya creación, modificación o refundición se defería al Consejo de Ministros. Se organizaba el Gobierno con quince Ministerios y se señalaban los órganos superiores de éstos que eran el Ministro, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y, en su caso, los Secretarios Generales. En cambio, la norma no mencionaba la existencia de Vicepresidencias que aparecían, en número de una sola, en el Decreto de nombramiento del Vicepresidente que se publicó inme-

Orden ministerial nombrando a un Subdirector General; iii) una Resolución de la Dirección General de la Función Pública por la que se resolvía un concurso de traslado en el Cuerpo de Oficiales Instructores de la Juventud, a extinguir.

45 Real Decreto 3285/1982, de 1 de diciembre (*B.O.E.*, núm. 289, de 2 de diciembre de 1982).

46 Real Decreto 3294/1982, de 2 de diciembre (*B.O.E.*, núm. 290, de 3 de diciembre de 1982).

47 Véase Antonio BAR CENDÓN: «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica», en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 13-50; y Luis María DÍEZ-PICAZO: «La estructura del Gobierno en el Derecho Español», *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, págs. 41-65.

48 Las escasas sentencias constitucionales dedicadas al Gobierno están recogidas en Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, Cayetano NÚÑEZ RIVERO y María NÚÑEZ MARTÍNEZ: *El Sistema constitucional español según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Universitat Internacional, Madrid, 2004, págs. 193-201.

diatamente antes del Decreto de nombramiento de Ministros<sup>49</sup>. Por otra parte, este Decreto-Ley renunció a regular las Comisiones Delegadas que siguieron sometidas a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y a los Decretos dictados para su aplicación.

Este panorama, muy pegado a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no cambió con Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado. Publicada sin exposición de motivos, esta Ley se separaba, sin embargo, del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, al incorporar sendos artículos que señalaban sumariamente las funciones del Presidente y del Vicepresidente<sup>50</sup>, al recordar que los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas (cuya creación se defería al Consejo de Ministros mediante Real Decreto), y al legalizar la Comisión de Subsecretarios, de lo que hablaremos más tarde. Hay que recordar también que esta Ley no contenía un artículo similar al segundo del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, que definía los órganos directivos de los Ministerios y que seguía limitando la condición de miembro del Gobierno a los Ministros, no a los Secretarios de Estado. En todo caso, la filosofía organizativa de la Ley quedaba muy bien reflejada en su artículo 11:

«La creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales se establecerá por Ley aprobada por las Cortes Generales».

Llama la atención este seguidismo de una Ley franquista cuando la propia Ley podía haber delegado de manera permanente en el Presidente. Siempre se rumoreó que esta Ley, elaborada con gran rapidez, se dictó para prevenir que recayera una sentencia de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, y fuera o no cierto esta rumor lo que parece claro es que en los inicios del Gobierno del Presidente González no se tenía una idea meditada e innovadora de la organización gubernamental.

Fijada la organización del Gobierno con el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, y con la Ley 10/1983, de 16 de agosto, se percibieron las dificultades que ésta planteaba pues imposibilitaba que el Presidente pudiera ejercer su función directiva a través de un factor tan importante como es la posibilidad de manejar la estructura gubernamental. Por eso se dio un giro radical a lo previsto en ambas normas a través, primero, de las Leyes de Presupuestos y, con alcance temporal indeterminado, con la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. De este significativo giro ya hemos hablado en cuanto instrumento para reforzar el principio de canciller y la función directiva del Presidente y ahora nos corresponde señalar cuáles fueron sus efectos.

49 Véase José LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 235-237.

50 En singular, lo que explica que a partir de 1996 el Presidente tuviera que dictar un Decreto de creación de Vicepresidencias al amparo de la autorización de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.



En aplicación de las sucesivas habilitaciones, el Presidente González dictó cinco Reales Decretos de reestructuración del Gobierno y el Presidente Aznar aprobó uno más. De esta manera se crearon los Ministerios de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, y para las Administraciones Públicas (desapareciendo el de la Presidencia)<sup>51</sup>, los de Asuntos Sociales y del Portavoz del Gobierno<sup>52</sup>, los de Obras Públicas y Transportes, y de Industria, Comercio y Energía (desapareciendo los de Obras Públicas y Urbanismo, de Transportes, Turismo y Comunicaciones, y de Industria y Energía)<sup>53</sup>, los de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de Industria y Energía, de la Presidencia, y de Comercio y Turismo (desapareciendo los de Obras Públicas y Transportes, de Industria, Comercio y Energía, y de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno)<sup>54</sup>, de Justicia e Interior (desapareciendo los de Justicia y de Interior)<sup>55</sup>, y los de Justicia, de Interior, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Medio Ambiente (suprimiéndose los de Justicia e Interior, de Educación y Ciencia, de Trabajo y Seguridad Social, de Cultura, de Comercio y Turismo, y de Asuntos Sociales)<sup>56</sup>. Como se desprende de esta relación de Ministerios creados, suprimidos y, a veces, recreados, la estructura del Gobierno es un instrumento directivo del Presidente que sólo debe manejar él mismo.

Si examinamos el contenido de estos cambios ministeriales se observan dos circunstancias interesantes. Por un lado, si comparamos el primer Decreto de estructura ministerial de la democracia (el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio) con el último de este período (el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo) descubrimos que se pasó de dieciséis Ministerios a catorce, lo que denota una notable continuidad en las estructuras ministeriales tanto más llamativo cuanto que, en el ínterin, se habían constituido las Comunidades Autónomas que habían drenado servicios y burocracia desde lo que entonces se denominaba Administración Central del Estado. Por otro lado, llama la atención que la estructura ministerial ha estado relativamente «ideologizada», esto es, examinado qué Ministerios persisten y cuales desaparecen en cada reorganización se perciben las prioridades políticas de cada Gobierno (Cultura *versus* Educación y Cultura, Asuntos Sociales *versus* Trabajo y Asuntos Sociales, etc.). No obstante, salvo estos detalles no muy significativos se detecta una notable continuidad en los criterios de organización gubernamental de toda la etapa democrática.

Y si los Ministerios se crearon, se suprimieron y se recrearon, lo mismo puede decirse de las Comisiones Delegadas. En este período se crearon tres Comisiones Delegadas (para Situaciones de Crisis<sup>57</sup>, para los Juegos Olímpicos<sup>58</sup> y para Asuntos Culturales) de las que sólo subsiste la primera aunque no se reu-

51 Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio.

52 Real Decreto 727/1988, de 11 de julio.

53 Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo.

54 Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio.

55 Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo.

56 Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo.

57 Denominada periodísticamente «Gabinete de crisis».

58 Suprimida por el Real Decreto 1621/1992, de 29 de diciembre.

nió tras el atentado del 11 de marzo de 2004. Lo cierto es que el modelo de las Comisiones Delegadas parece bastante inoperante pues sólo una ha tenido y aun tiene continuidad y eficacia, que es la de Asuntos Económicos: el resto apenas se ha reunido. Al final, salvo que tengan una finalidad vinculada a una coyuntura especial y limitada, como la Comisión Delegada para los Juegos Olímpicos, estamos una fórmula organizativa poco ágil y quizá poco definida. Además, aun cuando desde el Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre, se preveía que los Vicepresidentes presidirían las Comisiones por delegación del Presidente, en la práctica han estado presididas por Ministros excepto cuando el Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo, de creación de Vicepresidencias del Gobierno, atribuyó al Vicepresidente Primero la presidencia de la Comisión Delegada para Asuntos Autonómicos y al Vicepresidente Segundo la presidencia de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, lo que restaba influencia y capacidad de tomar acuerdos. Esta cierta disminución del nivel de la presidencia de las Comisiones Delegadas se acentuó tras la dimisión del Vicepresidente Serra cuando el Real Decreto 1161/1995, de 7 de julio, sobre medidas de reorganización administrativa, dictado por el Presidente y no aprobado por el Consejo, atribuyó a él mismo la presidencia de todas las Comisiones Delegadas para, a continuación, a través de los Reales Decretos 1162/1995 y 1163/1995, ambos de 7 de julio, encargar la presidencia de la de Asuntos Económicos al Ministro de Economía y Hacienda y la de Política Autonómica al Ministro para las Administraciones Públicas, lo que es un indicio de que desde el Gobierno se consideraba que sólo estas dos estaban operativas. Como decimos, el Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo, de creación de Vicepresidencias del Gobierno, que derogó expresamente los antecitados, volvió a conferir la presidencia de las Comisiones Delegadas a los Vicepresidentes.

D) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO. En este ámbito también se dio una gran producción normativa. Empezaremos por el tratamiento específico de los Presidentes y luego seguiremos con el tratamiento común a todos los miembros del Gobierno.

Como normas específicas para los Presidentes en este período encontramos dos Reales Decretos sobre el estatuto de los ex-Presidentes y un curioso Real Decreto sobre la suplencia de aquéllos. En el ordenamiento español no existían normas sobre el estatuto de los antiguos Presidentes por lo que la primera que lo reguló fue el Real Decreto 2102/1983, de 4 de agosto, por el que se establece el Estatuto de los ex-Presidentes del Gobierno. Se trataba de una disposición de muy modesto alcance por cuanto otorgaba medios y prerrogativas a los ex-Presidentes «durante los cuatro años inmediatos siguientes a partir del momento de su cese» (artículo 1), lo que comportaba, por un lado, unas prerrogativas muy limitadas y, por otro, que sólo se otorgaban a los ex-Presidentes de la democracia y no al único Presidente de la dictadura. Posteriormente, el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, por el que se regula el Estatuto de los Ex Presidentes del Gobierno, amplió los medios y prerrogativas y, sobre todo, no puso limitaciones temporales a su disfrute de modo que cualquier ex-Presidente lo disfrutaría vitaliciamente.

Para acabar con la normativa específica de los Presidentes hay que citar el Real Decreto 1455/1995, de 1 de septiembre, sobre suplencia del Presidente del Gobierno, dictado tras la dimisión del Vicepresidente Serra a causa de que, como reza el preámbulo, la Ley 10/1983, de 16 de agosto, no contemplaba la suplencia del Presidente del Gobierno en los casos en que la Vicepresidencia estuviera vacante. El Real Decreto va dirigido, pues, a cubrir una laguna legal pero a través de un reglamento del Consejo de Ministros para lo que quizá no había habilitación legislativa.

Pasando a la regulación común a todos los miembros del Gobierno, ésta se despliega en cinco campos: situaciones administrativas, retribuciones, pensiones indemnizatorias y otras ventajas retributivas tras el cese, clases pasivas, incompatibilidades y protección penal y procesal. Para las situaciones administrativas de los Ministros y demás altos cargos que tuvieran la condición de funcionarios, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la Función Pública, creó la situación de servicios especiales a la que se acogen de derecho necesario con la mera publicación del Real Decreto renombramiento. En cuanto a las retribuciones, la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, incluyó por primera vez las retribuciones de todos los altos cargos, de modo que se dio publicidad a unos de los elementos más importantes del estatuto de los miembros del Gobierno. Las pensiones indemnizatorias de los antiguos miembros del Gobierno no sufrieron cambios pero la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, Disposición adicional quinta, cuatro, atribuyó al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno la competencia para su reconocimiento. En conexión con la pensión indemnizatoria, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, reconoció a los funcionarios que hubieran tenido la condición de alto cargo (por ende, los miembros del Gobierno) el derecho a percibir el complemento retributivo de Director General.

La nueva Ley de Clases Pasivas del Estado, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, estableció en su artículo 51.1 que los miembros del Gobierno causarían pensiones de viudedad, orfandad y a favor de los padres conforme al régimen general que establecía la propia Ley salvo en lo que se refiere a la base reguladora que se fijaría en la Ley de Presupuestos de cada año. Posteriormente, la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, cuya Disposición Adicional Vigésima Segunda extendió a los cónyuges e hijos de los Ministros el régimen de clases pasivas establecido en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre. Por último, la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, atribuyó a los cónyuges e hijos de los Ministros el régimen de clases pasivas establecido en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, para los propios Ministros.

El régimen de incompatibilidades fue objeto de una regulación detallada y numerosa. Primero se dictó la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos, reformada por la Ley 9/1991, de 22 de mar-

zo, desarrolladas ambas por varios Reales Decretos. Posteriormente, la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, igualmente desarrollada por el Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regulan los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos, fijó un nuevo régimen. La diferencia entre una y otra Ley radicaba en ampliar la incompatibilidad a la participación en empresas relacionadas con el sector público, a la prohibición de actividades conectadas con su ramo ministerial durante dos años, a la obligación de efectuar declaración de actividades, al control de valores y activos financieros y al establecimiento de un régimen sancionador para los supuestos de incumplimiento de la Ley.

El estatuto de los miembros del Gobierno se completó desde el punto de vista protocolario con el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado aprobado por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, y las normas específicas dictadas para los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa.

Por último, no cambió el fuero procesal de los miembros del Gobierno<sup>59</sup> pero su protección penal, sin cambiar sustancialmente de contenido, se vio reformada con la promulgación de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, a través de sus artículos 503 y 504 que tipifican los delitos contra el Consejo de Ministros<sup>60</sup>.

Como puede observarse, el estatuto de los miembros del Gobierno avanzó normativamente. Importante era regular, con limitaciones, las prerrogativas de los Ex-Presidentes así como configurar con más severidad el régimen de incompatibilidades después del procesamiento del Gobernador del Banco de España. Seguía siendo, con todo, un ordenamiento disperso pero poco a poco se fue modernizando.

E) ÓRGANOS DE APOYO AL GOBIERNO Y A SUS MIEMBROS. i) La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. En este punto se observa un cambio más intenso y positivo aunque no exento de zigzags y de cierta dispersión normativa. Como en anteriores apartados, vamos a examinar la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, los órganos de apoyo al Gobierno en su conjunto, los de apoyo y asistencia a la Presidencia y, en fin, los de apoyo a los Ministros.

Empezando por Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, hay que recordar ante todo su legalización a través de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, cuyo artículo 5 estableció:

59 Sobre el aforamiento de los miembros del Gobierno, véase la sentencia constitucional 33/1989, de 13 de febrero, así como el auto, también del Tribunal Constitucional, 353/1988, de 16 de marzo.

60 Antes de la reforma penal de 1995 hay que citar la sentencia constitucional 51/1985, de 10 de abril.

«La Comisión General de Subsecretarios, presidida por el Ministro de la Presidencia, tendrá encomendados el estudio y preparación de los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros».

Como puede observarse, este precepto seguía utilizando la denominación inicial en la que no se mencionaban los Secretarios de Estado porque el 1 de octubre de 1976 aun no se habían creado. En segundo lugar la Ley seguía atribuyendo la presidencia del órgano al Ministro de la Presidencia. Después de esta Ley, y hasta 1997, las normas relativas a este órgano irán dirigidas a regular dos cuestiones, a saber, la presidencia de la Comisión y las reglas de su funcionamiento.

La primera disposición que afecta a la presidencia de la Comisión fue el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, cuyo artículo estableció que este órgano colegiado sería presidido por el Vicepresidente del Gobierno quien podría delegar en un Ministro<sup>61</sup>. Y el Real Decreto 1981/1986, de 25 de septiembre, sobre reorganización parcial del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, atribuyó al Subsecretario de este Departamento la secretaría de la Comisión. Antes de avanzar en otros desarrollos normativos conviene señalar que este cambio en la atribución de la Presidencia tuvo consecuencias muy positivas pues la presencia del Vicepresidente servía para disciplinar e impulsar el trabajo pues en un órgano formado por los Subsecretarios (que todavía eran, en la mayoría de los casos, el número dos de su Departamento) y por algunos Secretarios de Estado la capacidad directiva y hasta «impositiva» del Ministro de la Presidencia era limitada. Presidida por el Vicepresidente, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios pasó en ser un verdadero instrumento de colaboración política del Consejo de Ministros cuya orden del día depuraba y complementaba.

Después de un cambio tan notable no se produjeron nuevas reformas hasta la dimisión del Vicepresidente Serra en julio de 1995, salvo la que contenía el artículo 4.6.a) del Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, que atribuyó al Subsecretario de este Ministerio la secretaría de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que aparece por primera vez con esta nueva denominación. Al dimitir el Vicepresidente Serra y decidir el Presidente González no nombrarle sustituto hubo que replantearse, como hemos visto más arriba, la presidencia de los órganos que estaba atribuida al Vicepresidencia. De ahí surge, en primer lugar, Real Decreto 1161/1995, de 7 de julio, sobre medidas de reorganización administrativa por el que el Presidente se atribuyó a sí mismo la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios para, a continuación, dictar el Real Decreto 1164/1995, de 7 de julio, de delegación de la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que recayó en el Ministro de la Presidencia. Finalmente, Tras constituirse el primer Gobierno del Presidente Aznar, el Real Decreto 759/1996,

61 Este Real Decreto seguía denominándola Comisión General de Subsecretarios.

de 5 de mayo, de creación de Vicepresidencias del Gobierno, volvió a atribuir la presidencia de la Comisión General a un Vicepresidente, el Primero.

Hay que señalar, por último, que las atribuciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, en el marco del citado artículo 5 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, se describían con más precisión en las sucesivas versiones de las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno.

F) ÓRGANOS DE APOYO AL GOBIERNO Y A SUS MIEMBROS. ii) Órganos de apoyo al Gobierno. Al hablar de órganos de apoyo al Gobierno nos referimos al tres ámbitos de acción político-administrativa como es el ejercicio de la secretaría del Consejo de Ministros<sup>62</sup>, la asistencia en las relaciones con el Parlamento<sup>63</sup> y las funciones de Portavoz del Gobierno, ámbitos que están orgánicamente vinculados o, al menos, muy próximos. En el comienzo de este período, tenemos el Ministerio de la Presidencia cuyas funciones de secretaría del Gobierno venían de la etapa anterior<sup>64</sup>. Además, en el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, se adscribía la nueva Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa a la Presidencia del Gobierno hasta el extremo que su estructura apareció regulada en el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, y no en el del Ministerio de la Presidencia. Al mismo tiempo, el citado Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, creó un Portavoz del Gobierno con rango de Subsecretario, cuya estructura y rango fue desarrollada también por el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. La Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, atribuyó al Ministro de la Presidencia la secretaría del Consejo de Ministros (artículo 6.1), en tanto que, a continuación, se calificaba a la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa como órgano auxiliar del presidente y del Vicepresidente. Además, se creaba la Oficina del Portavoz del Gobierno como órgano de auxilio al Presidente y Vicepresidente.

A partir del Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que creó el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, dos de las funciones de apoyo (secretaría del Gobierno y relaciones con las Cortes) recayeron en el nuevo Departamen-

62 Véase Miguel Ángel PÉREZ DE LA CANAL: «El Secretario del Consejo de Ministros (1823-1992)», en Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (ed.): *18121992. El arte de gobernar; Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*. Tecnos. Madrid, 1992, págs. 233248.

63 Sobre los modelos de organización de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, págs. 195-221.

64 El ejercicio de las funciones administrativas de secretaría del Gobierno correspondía a la Secretaría General Técnica a través de la Subdirección General del Secretariado del Gobierno, conforme al Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

to<sup>65</sup>. Posteriormente, otro de los Reales Decretos dictados por el Presidente González, el Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, creó otro órgano de apoyo al Gobierno, el Ministerio del Portavoz del Gobierno. Sin embargo, un nuevo Real Decreto dictado por el Presidente González, el Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales, suprimió los Ministerios de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno y del Portavoz del Gobierno para recrear el Ministerio de la Presidencia al que ya se atribuyeron todas estas funciones de apoyo general al Gobierno (secretariado, relaciones con las Cortes Generales y portavoz). Todas estas funciones se concretarían, más otras de las que hablaremos más abajo, en el Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia. Este mismo modelo de concentración de las tres funciones de apoyo al Gobierno en el Ministerio de la Presidencia se renovó con el primer Gobierno del Presidente Aznar a través del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, desarrollado en el Real Decreto 1891/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia<sup>66</sup>.

G) ÓRGANOS DE APOYO AL GOBIERNO Y A SUS MIEMBROS. iii) Los órganos de apoyo a la Presidencia. Y al lado de los órganos de apoyo al Gobierno hay que señalar, con especial relevancia, los órganos de apoyo al Presidente<sup>67</sup>. El Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, organizó los órganos de apoyo de la Presidencia mediante dos supuestos organizativos distintos:

Legalizó la existencia del Gabinete de la Presidencia que hasta entonces se regulaba con normas de rango reglamentario, y lo definió como «órgano de asistencia política y técnica del Presidente y Vicepresidente del Gobierno». Conviene recordar que el Gabinete del Presidente estaba regulado, como hemos visto más arriba, por el Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre.

Asimismo legalizó la existencia de la Secretaría General de la Presidencia cuya existencia se remontaba al Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado, que la había creado para atribuirle las competencias que tenía el Ministro Adjunto al presidente. Al igual que este último, el Secretario General de la Presidencia emerge como un cargo de acción político, como veremos a continuación.

Sin embargo, pocos días después de dictarse el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, se dicta el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por

65 Sobre este Ministerio, véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno» en IDEM (ed.): *1812/1992. El arte de gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, cit., págs. 213/232.

66 Sobre el Ministerio de la Presidencia, véase José LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 246-251.

67 Véase Luis ORTEGA: «El Gabinete del Presidente del Gobierno», en Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (ed.): *1812-1992. El arte de gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno* cit., págs. 193-212.

el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, que, como hemos apuntado más arriba, es la primera ordenación completa y rigurosa de la Presidencia como conjunto orgánico de gestión y de asistencia política. Dejando aparte los órganos que, aunque adscritos a la Presidencia, ejercían funciones de apoyo a todo el Gobierno (Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, Portavoz del Gobierno, Dirección General de Medios de Comunicación Social y el propio Ministerio de la Presidencia), en este Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, se configuraban tres estructuras de apoyo a la Presidencia pues a las dos reguladas quince días antes (Gabinete y Secretaría General) vino a agregarse una más que eran los Secretarios del Presidente y del Vicepresidente. Este Real Decreto, además, desreglamentó la estructura del Gabinete que, a diferencia de cómo estaba regulada en 1978, se deferió a un mero Acuerdo, no publicado, del Consejo de Ministros. En cambio, sí se hizo pública la estructura de la Secretaría General de la Presidencia que estaba constituida por tres Direcciones Generales, a saber, la Dirección General de Medios de Comunicación Social, el Centro de Estudios Constitucionales y el Centro de Investigaciones Sociológicas.

El Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, fue a su vez desarrollado por la Orden del Ministro de la Presidencia de 27 de abril de 1983 y complementado por los Reales Decretos 2100/1983, de 4 de agosto, por el que se completa la estructura orgánica de la Secretaría del Presidente del Gobierno (que creó la Jefatura de Medios Operativos de la Presidencia del Gobierno), y 2101/1983, de 4 de agosto, por el que se crea la Jefatura de Protocolo del Estado. Es de tener en cuenta que esta Jefatura de Medios Operativos y esta Jefatura de Protocolo del Estado fueron los primeros elementos estructurales que se pueden detectar dentro de un órgano, la Secretaría del Presidente, que tenía una mínima regulación normativa. Finalmente, la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, consideró a la Secretaría General de la Presidencia y al Gabinete como órganos de auxilio al Presidente y al Vicepresidente pero no reguló las Secretarías del Presidente y del Vicepresidente.

Se puede decir, por ende, que entre diciembre de 1982 y agosto de 1983, y a través de disposiciones de rango tanto legal como reglamentario, se organizó con rigor y completud los órganos de apoyo al Presidente. Sin embargo, la regulación de la Ley 10/1983, de 10 de agosto, duró sólo una legislatura pues la nueva legislatura trastocó el modelo triorgánico de 1982-1983. También hay que recordar que hasta la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la Función Pública, los diversos Reales Decretos contenían prolijas disposiciones adicionales para describir la situación administrativa de los funcionarios civiles, militares y judiciales. Con la creación de la situación de servicios especiales estas previsiones se hicieron innecesarias.

El Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, por el que se reestructuran determinados órganos de la Presidencia del Gobierno, es una disposición muy breve, de artículo único, pero trastocó toda la estructura de apoyo al Presiden-



te en el sentido que tiene actualmente, esto es, una rama de apoyo político (el Gabinete) y otra rama de apoyo logístico-operativo, la Secretaría General. Para ello, Real Decreto 1794/1086, de 29 de agosto, transfirió las unidades administrativas dependientes del Secretario del Presidente a la Secretaría General<sup>68</sup> en tanto que los órganos político-administrativos dependientes desde 1980 de la Secretaría General pasaron a adscribirse al nuevo Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Además, la Secretaría General se reforzó poco después, convirtiéndose en un potente aparato administrativo y logístico, al crearse la Jefatura de Protocolo de la Presidencia (Real Decreto 138/1987, de 30 de enero) y la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero) y reorganizarse la antigua Jefatura de Seguridad de la Presidencia del Gobierno (Real Decreto 139/1987, de 30 de enero). Esta nueva estructura duró, como la anterior, una legislatura.

Al inicio de la nueva legislatura de 1989 se dictó el Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Esta disposición supuso un cambio relevante porque: i) elevó el rango del Director del Gabinete y del Secretario General de la Vicepresidencia, quienes pasaron a tener la condición de Secretarios de Estado; ii) también se elevó de rango la figura de Subdirector del Gabinete; iii) se publicó la estructura orgánica del Gabinete con ocho Departamentos<sup>69</sup> que, conforme al modificado Real Decreto 3773/1982, no se hacía pública y se modificaba por Acuerdo del Consejo de Ministros. Llama la atención que este Real Decreto 1481/1989 no modificara el artículo 14 del Real Decreto objeto de reforma que era el que regulaba el estatuto del Secretario General de la Presidencia. La explicación quizá esté en que desde el 30 de junio de 1987 estaba vacante la Secretaría General y que no había intención de cubrirla como lo prueban los Reales Decretos de 15 de diciembre de 1989<sup>70</sup>, el mismo día del Real Decreto, en que se nombró Director y Subdirector del Gabinete, Secretario General de la Vicepresidencia y Directores de los Departamentos del Gabinete pero no Secretario General.

Sin embargo, es cierto que la mera Secretaría del Presidente no podía hacer frente adecuadamente a las necesidades operativas de la Presidencia, máxime ante las celebraciones previstas para 1992, por lo que año y medio después, tras la sustitución de Alfonso Guerra por Narcís Serra como Vicepresidente, se dictó el Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, por el que se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno. Así renació la vieja Secretaría General, no suprimida pero sí caída en *desuetudo*, bajo otras de-

68 Sobre las razones y consecuencias de este cambio, véanse las memorias del Secretario General hasta mediados de 1987 Julio FEO: *Aquellos años*, Eds. B, Barcelona, 1993, págs. 487-491.

69 Departamentos de Asuntos Institucionales, de Economía, de Asuntos Sociolaborales, Internacional, de Educación y Cultura, de Análisis, de Defensa y Seguridad, y de Estudios.

70 Reales Decretos 1482/1989 a 1490/1989, todos de 15 de diciembre.

nominación y a la que se adscribieron las dos Jefaturas de Protocolo y las de Medios Operativos y de Seguridad. De esta forma se vio profundamente afectado el Real Decreto 1794/1986, de 29 de agosto, por el que se reestructuran determinados órganos de la Presidencia del Gobierno, que adscribía las unidades operativas creadas hasta entonces a la Secretaría General. Así, no se suprimió la figura de Secretaría General pero perdió todas sus atribuciones en beneficio de la nueva Secretaría General de Coordinación y Servicios y, además, siguió sin nombrarse a su titular.

Al constituirse el último Gobierno del presidente González, uno de los primeros nombramientos recayó en la Secretaría General de la Presidencia<sup>71</sup> a la que se confirió el rango de Secretario de Estado *intuitu personae* y mediante la derogación singular de un reglamento. En la doctrina, nadie reparó en que se trataba de un cargo antiguo pero desprovisto de atribuciones por lo que cabe entender que sus funciones fueran de asesoramiento político sin ninguna proyección formalizada<sup>72</sup>. Avala la idea de que esta Secretaría General de la Presidencia sólo tenía de común con la regulada en 1982 la denominación, el hecho de que se aprobara el Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia. Esta disposición, última actuación en materia de órganos de apoyo de la Presidencia que se dictó en el Gobierno de Felipe González, reordenó otra vez todo el área operativa y logística de la Presidencia (lo que hasta 1991 correspondían en teoría a la Secretaría General) pero esta vez adscribiéndola directamente al nuevamente creado Ministerio de la Presidencia del que se hizo depender las dos Jefaturas de Protocolo y la Jefatura de Seguridad al tiempo que se suprimía la efímera Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno y la más longeva Jefatura de Medios Operativos de la Presidencia del Gobierno, creada por el Real Decreto.

Antes de avanzar más conviene recordar que todos los Reales Decretos citados que se promulgaron a partir de 1986 (fecha de la habilitación al Presidente para reformar la estructura del Gobierno) no sólo se aprobaron por el Consejo de Ministros sino que, hasta 1991<sup>73</sup>, lo fueron a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas<sup>74</sup>.

Al constituirse el Gobierno del Presidente Aznar, éste dictó el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno a la que se le vuelven a encomendar funciones operativas y logísticas. Este Real Decreto, aprobado por el Consejo de

71 Real Decreto 1177/1993, de 20 de julio.

72 Aunque el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, no contemplaba unidad de apoyo, la atribución del rango de Secretario de Estado al titular de este cargo conllevaba disponer de un Gabinete, cuyo Director se nombró por Real Decreto 1488/1993, de 3 de septiembre.

73 Como hemos visto, fecha en que se aprobó el Real Decreto 716/1991, de 3 de mayo, por el que se crea la Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno.

74 Sin embargo, los nombramientos de los altos cargos de la Presidencia se aprobaban en el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente.

Ministros, tiene importancia por ofrecer una estructura nítida y sin recovecos de los órganos de apoyo a la Presidencia en torno a la misma Presidencia y no, en parte, al Ministerio de la Presidencia. Este Real Decreto aprueba una organización que venía a descansar sobre tres órganos, uno de asistencia política (el Gabinete) y otro de apoyo operativo y logístico (la Secretaría General)<sup>75</sup> y un tercero que era la Oficina Presupuestaria, dependientes por igual del Presidente y no de ningún Ministro. Además de este Decreto, conceptualmente modélico, se redujo el número de Departamentos pues dentro del Gabinete se pasó de ocho a cinco<sup>76</sup> y en la Secretaría General se refundieron las dos Jefaturas de Protocolo.

H) Órganos de apoyo al Gobierno y a sus miembros. iv) Los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado. El Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, legalizó en su artículo 6 los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado al igual que en su artículo 3 había legalizado el Gabinete de la Presidencia. El contenido de este artículo 6 era muy escaso pues, como veíamos más arriba, casi todo el precepto estaba destinado a regular el régimen del personal que se incorporara a los mismos<sup>77</sup> dada la inexistencia de la situación de servicios especiales que se reguló más de año y medio después. Además de esta regulación del personal el citado artículo 6 no era otra cosa que una habilitación al Consejo de Ministros para determinar la estructura, las funciones y el régimen retributivo así como la previsión de que el cese del Ministro o del Secretario de Estado conllevaba también la del personal del Gabinete.

En desarrollo de la habilitación a favor del Consejo de Ministros se dictó el Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, por el que se establece la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado. Como acabamos de ver, en una época en que no existía la situación administrativa de servicios especiales había que regular con detenimiento la situación del personal funcionario que se incorporara a estos nuevos órganos, por lo que varios artículos estaban dedicados a regular este punto. Además de esta materia, el Real Decreto organizó con rigor y modernidad la estructura de los Gabinetes y el rango de sus Directores (Director General).

Posteriormente, la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, reiteró el contenido del artículo 6 del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la Función Pública, e incluyó a los miembros de los Gabinetes,

75 Esta nitidez conceptual no evitó, sin embargo, algún entrecruzamiento teórico pues a las conversaciones del Gobierno de Aznar con ETA acudió, entre otras persona, el Secretario General y no el Director del Gabinete.

76 Asuntos Económicos y Sociales, Internacional y Defensa, Educación y Cultura, Análisis y Estudios, y Asuntos Institucionales.

77 El nuevo régimen de Gabinetes establecido por el primer Gobierno de izquierdas que había en España desde el final de la guerra civil no dejó de encontrar resistencias burocráticas, si no políticas, que se pudieron desplegar merced al desconocimiento de la Administración que tenían muchos de los nuevos altos cargos.

aunque no fueran altos cargos, en la situación administrativa de servicios especiales. Y el Real Decreto 68/1994, de 21 de enero, reformó el anterior rebajando en Subdirector General el rango de los Directores de los Secretaríos de Estado.

Ya formado el Gobierno de Aznar, y por una vía atípica, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo, y de Medio Ambiente, reformó el régimen de los Gabinetes al establecer la composición del de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretaríos de Estado. La reforma era muy adecuada porque venía a modernizar unos órganos que habían cambiado las formas de hacer política en la Administración pero que ya necesitaban reforzarse más allá de la reforma de 1994 que quizá fue insuficiente cuando no retardataria.

D) Órganos de apoyo al Gobierno y a sus miembros. v) Valoración recapitulativa. La extensión y complejidad orgánica de los órganos de apoyo al Gobierno y a sus miembros aconsejan una breve recapitulación acerca de este período 1982-1997. Empezando por la Comisión General de Secretaríos de Estado y Subsecretaríos, se debe señalar su definitiva consolidación como órgano decisorio de las atribuciones administrativas del Gobierno y como órgano filtro de las decisiones políticas, lo que ha permitido que el Consejo de Ministros pueda consagrarse a los grandes temas políticos. Y esa consolidación se ha podido alcanzar gracias, sobre todo, a los Reales Decretos Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, y Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo, que confirieron la presidencia de la Comisión General a los Vicepresidentes (único y primero, en cada caso) lo que inyectó autoridad a una órgano colegiado donde es muy fácil desplegar actuaciones más «díscolas» al amparo de la condición ministerial de algunos miembros. También es de señalar que en este período la Comisión General se legalizó mediante la Ley 10/1983, de 16 de agosto, y que acabó incorporando en su seno a todos los Secretaríos de Estado.

Los órganos de apoyo a la Presidencia también se consolidaron y profesionalizaron después de las etapas, más toscas y «domésticas», de los Presidentes Suárez y Calvo-Sotelo. Es cierto que su legalización a través del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, primero, y de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, después, no evitó los zig-zags que hemos contemplado, que desembocaron en renacer de un órgano unipersonal, el Secretario General, que había entrado en *desuetudo* y que reaparece con nuevos contenidos y rango. Pero el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, supone la culminación de trece años de trayectoria irregular y consagra (al menos por ocho años) una estructura bipolar basada en un polo de asesoramiento político (el Gabinete) y otro de asistencia operativa y logística (la Secretaría General).

Finalmente, en este periodo se produce también la consolidación de los Gabinetes de los Ministros y Secretaríos de Estado que pasan a ser el órgano de apoyo político e informativo (y a veces logístico) permanente y regular de los

miembros del Gobierno. A diferencia de los órganos de apoyo a la Presidencia, su estructura, composición y funciones no ha sufrido cambios relevantes desde su aparición en el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, hasta su última regulación en el el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo.

En definitiva, en los diversos órganos de apoyo al Gobierno y a sus miembros encontramos uno de los cambios más extensos con relación al régimen vigente antes de la Constitución.

J) ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO<sup>78</sup>. Como seguía vigente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, las atribuciones del Gobierno no experimentaron grandes variaciones pues tanto el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, como la Ley 10/1983, de 16 de agosto, tenían vocación orgánica más que funcional y no entraron a señalar funciones de aquél. Es cierto que el período 1982-1997 es un período reformador y, en su último año, contrarreformador por lo que la gran cantidad de Leyes aprobadas conferían y precisaban muchas atribuciones al Gobierno pero su mera reproducción daría para un trabajo separado. Sí conviene recordar, con todo, la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que supuso un gran cambio al reforzar las competencias del Presidente y del Gobierno en detrimento de las estructuras profesionales militares que habían impuesto un modelo próximo «*alla turca*» en la primera versión de la Ley, en 1980. En el mismo sentido iba la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del Personal Militar Profesional.

También debe resaltarse la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la Función Pública, que clarificó las competencias en este materia. Igualmente debe resaltarse el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior, que sistematizó las funciones del Gobierno en el campo de las relaciones internacionales y de la acción exterior.

K) REGLAS DE FUNCIONAMIENTO<sup>79</sup>. La principal regla de funcionamiento interno, las Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Subsecretarios, fueron reformadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 1983 y posteriormente lo fueron en otras dos ocasiones (Acuerdos de 9 de octubre de 1987 y de 29 de diciembre de 1989) hasta llegar a la última, aprobada por Acuerdo de 26

78 Véase Alejandro SAIZ ARNAIZ: «El Gobierno y la dirección de la política», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), septiembre-diciembre 1992, págs. 185-200. Véase también la sentencia constitucional 45/1990, de 15 de marzo.

79 Véase José LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 145-217; Juan Luis PÉREZ FRANCESCH: *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 59-65; Antonio BAR CENDÓN: «La estructura y funcionamiento...», *cit.*; y Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La coordinación intragubernamental como principio del Derecho Constitucional del Gobierno», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), septiembre-diciembre 1992, págs. 43-65; Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El funcionamiento del Gobierno en la Constitución» y Miguel MARAÑÓN BARRIO: «El funcionamiento del Gobierno», ambos publicados en Enrique ÁLVAREZ CONDE: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, págs. 387-397 y 399-412, respectivamente.

de julio de 1996). Todas las versiones se desenvuelven en la misma filosofía y los cambios son muy escasos.

Como complemento, al Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 otorgó el carácter de secreto (conforme a la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos oficiales, y con el alcance previsto en ésta) a las deliberaciones de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, declaración que no dejó de suscitar algunos interrogantes: interpretando *a contrario sensu* dicho Acuerdo, ¿las deliberaciones de las restantes Comisiones Delegadas del Gobierno no tenían carácter secreto? Y, en segundo lugar, ya que el carácter secreto de las deliberaciones de dicha Comisión Delegada lo era por aplicación de la Ley de Secretos Oficiales, ¿qué carácter y qué alcance tenía el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros que lo eran en virtud del ya citado Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas? ¿La eventual transgresión del carácter secreto podría dar lugar a la aplicación del régimen sancionador de la Ley de Secretos Oficiales?

Al lado de las sucesivas Instrucciones hay que mencionar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues tanto el Título I («De las Administraciones Públicas y sus relaciones») como el Título IV («De la actividad de las Administraciones Públicas») señalan procedimientos de actuación si bien la Disposición Adicional Primera de la Ley señalaba que las disposiciones sobre órganos colegiados no serían de aplicación al Gobierno. En ese mismo campo de actuación, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que fue resultado del pacto de gobierno concluido por el Partido Popular con varios Grupos Parlamentarios nacionalistas, creó un ámbito de actuación conjunta para las políticas públicas comunitarias. Finalmente, la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, es la primera norma con rango legal que regula una materia que hasta entonces estaba prevista en una Resolución de la Dirección General de Presupuestos.

l) GOBIERNO EN FUNCIONES<sup>80</sup>. Las normas que lo regulan no se reformaron pero sí la práctica que se acomodó con más precisión a los mandatos constitucionales. A partir de 1986 se adoptó el uso de publicar el cese del Presidente y demás Ministros el día siguiente al de la celebración de las elecciones, estableciendo al propio tiempo que los mismos se mantenían en funciones. De esta manera, la publicación del cese del Presidente y Ministros se separaba varias semanas de la publicación del nombramiento de los nuevos miembros del Gobierno.

M) CONCLUSIONES SOBRE EL GOBIERNO DESDE DICIEMBRE DE 1982 HASTA ABRIL DE 1997. Por su duración cronológica (catorce años y medio) y por la gran producción normativa, este período es verdaderamente relevante para entender la

80 Sobre el Gobierno en funciones antes de 1997, véase Miguel REVENGA: «El Gobierno en funciones», en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. II, págs. 1501-1523.

configuración actual del órgano constitucional Gobierno. Los elementos más característicos de los que sirven para caracterizar a un Gobierno (estatuto personal, estructura, posición del Presidente, órganos de apoyo) aparecen y se regulan en este período y su configuración se proyecta al modelo vigente adoptado en 1997. Es cierto que no faltan regulaciones confusas y poco lineales, como ocurre con los órganos de apoyo de la Presidencia, y normas no inconstitucionales pero de juridicidad muy forzada (las autorizaciones de la Ley de Presupuestos para que el Presidente modificase la estructura del Gobierno) y es igualmente cierto que el Gobierno del Presidente González fracasó al no lograr que se aprobara su Ley reguladora del Gobierno. Pero el conjunto normativo del largo período es muy positivo y el que, sin una Ley específica, ha configurado el modelo actual de Gobierno.

## V. EL GOBIERNO DESDE ABRIL DE 1997 HASTA HOY

En abril de 1997 se publica la Ley 6/1997, de 19 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y pocos meses después la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Con estas dos Leyes, que el Gobierno del Presidente Aznar se encontró redactadas y sobre las que hizo sólo unas pocas rectificaciones, el ordenamiento del Gobierno en España quedó cerrado casi veinte años después de aprobarse la Constitución. Se trata de un ordenamiento *in fieri* que permite muchas monografías por lo que nosotros nos limitaremos a señalar de qué normas se compone y como encajan en el cuadro descriptivo de factores que hemos aplicado a los períodos anteriores.

A) FUENTES. Al lado de las dos grandes Leyes que acabamos de ver encontramos, como en períodos anteriores, multitud de normas de diverso rango.

- Ley 6/1997, de 19 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), modificada por Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Dada la gran producción doctrinal generada<sup>81</sup> por esta Ley, nos limitaremos a decir que a los efectos del presente trabajo, interesa el Título II, dedicado a la Administración General del Estado y más específicamente, el Capítulo I, sobre los órganos centrales, y el Capítulo III, sobre la Administración General del Estado en el exterior.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Fue reformada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre para incorporar la exigencia de un informe de impacto de género en la elaboración de los proyectos de ley. Al igual que con la

81 Sobre la LOFAGE, véase la obra col. *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*, Instituto Nacional de administración Pública, Madrid, 1997. También el vol. col. *Gobierno y Administración del Estado (Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2004. También el número coordinado por Luciano PAREJO de *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997.

anterior Ley, la importante producción bibliográfica<sup>82</sup> que ha generado nos exime de extendernos mucho. Baste decir que es la Ley que requería el Gobierno desde la perspectiva constitucional. Al tratar de los distintos factores que configuran la regulación del Gobierno aludiremos a esta Ley.

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998 sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas<sup>83</sup>. Este Acuerdo rectifica el de 2 de marzo de 1990 para adecuarlo a la LOFAGE y a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, atribuyendo a los Ministros la competencia para firmarlos.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es la norma que viene a dar rango legal a los procedimientos y a los criterios de actuación que debe seguir el Gobierno al ejecutar la política de cooperación internacional.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Desde la perspectiva del Gobierno lo más importante es lo que no dice, esto es, la desaparición de la categoría de los actos políticos del Gobierno excluidos de control jurisdiccional.
- Orden del Ministro de la Presidencia de 10 de diciembre de 1998 por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Mixta encargada del mantenimiento, conservación y gestión de las zonas y servicios comunes de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Industria y Energía y de la Oficina Española de Patentes y Marcas en el Complejo Cuzco de Madrid, así como la contratación en régimen de participación financiera. Es una curiosa Orden de contenido administrativo y no político pero que debe citarse tanto por ser la primera que se aprueba en la Administración española con esta finalidad como por lo que denota sobre la fortaleza del principio departamental que se tuvo que modular mediante una Orden conjunta. Fue recreada por la Orden PRE/202/2004.
- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta reforma muy relevante porque reformó muy extensamente, entre otros, el Título I, que señala tanto los objetivos de las Administraciones Públicas como los nuevos órganos y procedimientos de cooperación del Gobierno con las Comunidades Autónomas, entre los que se encuentran las Comisiones Bilaterales de Cooperación<sup>84</sup>.

82 Por todos, Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO (coord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002. También el número coordinado por Luciano PAREJO de *Documentación Administrativa*, núm. 246-247 cit., y del mismo PAREJO: «Gobierno y Administración Pública en la Constitución española», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.): *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, págs. 89-159.

83 Publicado por Resolución del Secretario de Estado para Administraciones Territoriales en *B.O.E.*, núm. 169, de 16 de julio de 1998.

84 En ejecución de esa previsión hay que citar: la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 25 de julio de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento; la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 4 de octubre de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de



- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. En sus primeros preceptos, esta Ley señala las funciones que corresponden al Gobierno, al Ministro de Defensa y a los restantes cargos y órganos de este Departamento. Fue reformada por la Ley 32/2002, de 5 de julio.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de junio de 1999 por el que se instruye a los Departamentos ministeriales sobre las materias que deberán ser objeto de examen por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Esta reforma incide en el ámbito de la acción del Gobierno porque introduce, como procedimiento facultativo, la negociación en las Comisiones Bilaterales de Cooperación antes de interponer un recurso de inconstitucionalidad. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales. Es el primer Real Decreto de reorganización ministerial que dictó un Presidente del Gobierno en uso de la habilitación conferida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y a su amparo se crearon los Ministerios de Hacienda, de Educación, Cultura y Deporte, de Economía, y de Ciencia y Tecnología.
- Real Decreto 558/2000, de 27 de abril, sobre las Vicepresidencias del Gobierno, modificado por el Real Decreto 209/2001, de febrero. Es el segundo Real Decreto dictado por el Presidente del Gobierno al amparo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Su contenido era muy similar al que dictó el Presidente Aznar en 1996. La reforma de 2001 tuvo cierta importancia porque desposeyó al Vicepresidente Primero de la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Dicho cambio se debió al paso de Mariano Rajoy desde el Ministerio de la Presidencia al de Interior sin perder la condición de Vicepresidente del Gobierno.
- Real Decreto 685/2000, de 12 de mayo, por el que se determina la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, modificado

aprobación de sus normas de funcionamiento; la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 26 de octubre de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de aprobación de sus normas de funcionamiento; y la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 4 de septiembre de 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias y de aprobación de sus normas de funcionamiento; la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 4 de diciembre de 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Aragón y de aprobación de sus normas de funcionamiento; la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 17 de enero de 2003 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria; la Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 12 de marzo de 2003 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia; y la Orden APU/2998/2004, 13 de septiembre, por la que se dispone la publicación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

- por Real Decreto 681/2002, de 12 de julio, y por Real Decreto 773/2002, de 26 de julio. Este Real Decreto iba dirigido, en principio, a adaptar la composición de la Comisión Delegada al cambio ministerial recientemente aprobado pero al mismo tiempo vino a crear, en el seno de la Comisión Delegada, una Comisión de Política Económica cuyos miembros, con rango de Director General, representaban a los Ministros miembros de la aquélla. Era una especie de «Comisión de Subsecretarios» que preparaba las reuniones de la Comisión Delegada.
- Real Decreto 808/2000, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia. No sufrió cambios respecto a la establecida en 1996.
  - Real Decreto 811/2000, de 19 de mayo, por el que se determina la estructura de apoyo al Ministro Portavoz del Gobierno. Este Real Decreto trae causa del nombramiento de un Ministro Portavoz del Gobierno, sin cartera<sup>85</sup>.
  - Real Decreto 929/2000, de 26 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, que reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.
  - Real Decreto 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.
  - Real Decreto 1274/2000, de 30 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 285/1997, de 28 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales. Cambio irrelevante para adaptarse a la nueva organización ministerial.
  - Real Decreto 1280/2000, de 30 de junio, por el que se desarrolla la estructura de apoyo al Ministro Portavoz del Gobierno.
  - Real Decreto 1281/2000, de 30 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.
  - Real Decreto 1470/2000, de 4 de agosto, sobre constitución del Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea. El interés de esta norma reside en la creación de una Unidad de Apoyo dependiente de la Secretaría General de la Presidencia. Fue modificado por el Real Decreto 911/2002, de 6 de septiembre, que suprimió el puesto de Director de la Unidad de Apoyo.
  - Ley 7/2000, de 22 de diciembre, por la que se conceden suplementos de crédito, por importe de 8.155.525.000 pesetas, para atender insuficiencias producidas en el Ministerio de Defensa, como consecuencia de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones internacionales de ayuda humanitaria y de restablecimiento de la paz. Aunque se trata de una Ley singular de nulo contenido normador debe señalarse porque es la primera vez, tras la restauración de la democracia en 1977, en que las Cortes Generales adoptan una Ley relacionada con las misiones militares en el exterior y asimismo porque en su exposición de motivos se narra sucintamente la historia de esas intervenciones bajo la vigencia de la Constitución de 1978.
  - Resolución de la Subsecretaría de la Presidencia de 11 de junio de 2001 por la que se aprueba la Carta de Servicios del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno. Ejemplo de estupidez administrativa bajo forma de transparencia: la seguridad del Presidente del Gobierno no se debe explicar en una carta de servicios. No se ha intentado reiterar el error.

85 En el Real Decreto 561/2000, de 27 de abril, por el que se nombran Ministros del Gobierno.

- Real Decreto 779/2001, de 5 de julio, por el que se crea el Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea. Organismo consultivo de efímera existencia y nula eficacia que se cita porque estaba adscrito a la Secretaría General de la presidencia del Gobierno.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 por el que se dispone la numeración de las Órdenes ministeriales que se publican en el *«Boletín Oficial del Estado»*. Se trata de una norma de técnica normativa que se cita aquí porque se inserta en las reglas de funcionamiento del Gobierno y en la forma con la que ejerce su potestad reglamentaria. La Resolución de la Subsecretaría de la Presidencia de 20 de abril de 2004 adaptó la tabla de códigos ministeriales a la nueva organización del Gobierno.
- Real Decreto 230/2002, de 27 de febrero, por el que se dispone que el Ministro de Defensa sustituya a la Ministra de Ciencia y Tecnología en la tramitación del expediente relativo a la ampliación de capital social y la transmisión de acciones de la sociedad «Hispasat, Sociedad Anónima». Aunque se trata de un acto administrativo, publicado en la Sección II del diario oficial, debe citarse tanto porque es el primer Real Decreto del Presidente dictado al amparo 13.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esto es, para determinar la suplencia de un Ministro para el despacho ordinario. El Real Decreto trae causa, como señala su preámbulo, del deseo manifestado por la Ministra de Ciencia y Tecnología de no intervenir en el expediente por considerarse incurso en incompatibilidad pero el empleo del referido artículo 13.2 parece forzado y refleja, en todo caso, una laguna de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno o de la Ley de Incompatibilidades de Altos cargos.
- Real Decreto 255/2002, de 8 de marzo, por el que se dispone que el Ministro de Hacienda sustituya al Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía en la tramitación y resolución del expediente de concentración económica consistente en la adquisición, por parte del «Banco de Santander Central Hispano, Sociedad Anónima», de una participación de control en «AUNA, Operadores de Telecomunicaciones, Sociedad Anónima» (N-221), a los efectos del artículo 15 bis, 1, de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Un caso similar al anterior.
- Ley 11/2002, de 6 de mayo, por el que se crea el Centro Nacional de Inteligencia. Aunque los servicios de información estaban regulados por normas de rango reglamentario, con esta Ley se legalizan. Además de establecer la forma de actuación en el campo de la inteligencia, esta Ley crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia y crea asimismo un Secretario de Estado Director del Centro.
- Real Decreto 430/2002, de 6 de mayo, por el que se dispone que el Ministro de Administraciones Públicas sustituya a la Ministra de Ciencia y Tecnología en la tramitación y elevación al Consejo de Ministros del expediente de resolución del contrato de concesión de la explotación del servicio público de televisión digital terrenal, concedida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de junio de 1999, a favor de la sociedad «Onda Digital, Sociedad Anónima» (actualmente sociedad «Quiero Televisión»). Además de las consideraciones jurídicas que hemos apuntado más arriba, merece una reflexión sociológica el hecho de que los Ministros del ramo, en varios casos, no puedan resolver los expedientes de su Departamento por causa de incompatibilidad: estos Decretos apuntan en la dirección de que el Presidente Aznar escogió a sus Ministros entre per-

sonas con fuertes intereses particulares en el sector que debían regir con objetividad al servicio de intereses generales.

- Real Decreto 772/2002, de 24 de julio, por el que se crea la Secretaría de Estado de Comunicación en el Ministerio de la Presidencia. Al cesar el Ministro Portavoz del Gobierno se creó en su lugar esta Secretaría de Estado adscrita, como era tradicional, al Ministerio de la Presidencia.
- Real Decreto 776/2002, de 26 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia. Se dictó para insertar en el Ministerio la nueva Secretaría de Estado de Comunicación.
- Real Decreto 462/2003, de 25 de abril, por el que se crea el Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak. Este Real Decreto tiene la peculiaridad de que fue propuesto al Consejo de Ministros por el propio Presidente del Gobierno.
- Real Decreto 1112/2003, de 3 de septiembre, sobre las Vicepresidencias del Gobierno. Tras la proclamación del Vicepresidente Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno, el Presidente Aznar dicta este Real Decreto que confiere al nuevo Vicepresidente Primero la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en tanto que el Vicepresidente Segundo pasa a ser Ministro de la Presidencia.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Aporta un buen deslinde de las competencias del Consejo de Ministros y del Ministro del ramo.
- Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales. Tras la investidura de Rodríguez Zapatero, este Real Decreto, dictado por el nuevo Presidente, reorganiza el Gobierno y crea los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Economía y Hacienda, de Educación y Ciencia, de Industria, Turismo y Comercio, de Cultura, y de Vivienda.
- Real Decreto 554/2004, de 17 de abril, sobre las Vicepresidencias del Gobierno. Este Real Decreto iba acompañado de otro, el 559/2004, de 17 de abril, por el que se dispone que la Vicepresidente Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia asuma las funciones de Portavoz del Gobierno.
- Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Retornando al modelo de 1996, los órganos de apoyo a la Presidencia se organizan con criterio triple pues a los tradicionales Gabinete y Secretaría General se le agrega la Oficina Económica.
- Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales.
- Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno. Deroega diez Reales Decretos y tiene vocación de reordenar el enmarañado régimen jurídico de las Comisiones Delegadas dejándolas reducidas a cuatro<sup>86</sup>. Fue reformado por el Real Decreto 1859/2004, de 6 de septiembre, del que se hablará a continuación.
- Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 19 de mayo de 2004 por el que se crea un Grupo de Trabajo de Apoyo a Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En realidad, se trata de una recreación de la Comisión de Política Económica creada por el Real

<sup>86</sup> Para Situaciones de Crisis, para Asuntos Económicos, para Asuntos de Investigación Científica y Desarrollo e Innovación Tecnológica, y para Política Autonómica.

Decreto 685/2000, de 12 de mayo, pero con carácter interno y sin que se publicara en el diario oficial.

- Real Decreto 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Ha sido reformado por el Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre, para crear el cargo de Director Adjunto del Gabinete en lugar del Subdirector del Gabinete.
- Real Decreto 1859/2004, de 6 de septiembre, por el que se suprime la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Investigación Científica y Desarrollo e Innovación Tecnológica.
- Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre, por el que se crea el Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo.
- Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Lo más característico de esta importante reforma es la creación de la figura del Consejero nato de Estado con carácter vitalicio a la que pueden acceder los Ex-Presidentes del Gobierno.

Como puede observarse, tras las dos grandes Leyes (LOFAGE y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), la normativa sobre el Gobierno es fundamentalmente de carácter reglamentario y se dicta en desarrollo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El hecho de que sigan dictándose numerosas disposiciones nos debe conducir a una reflexión: aunque haya grandes Leyes que disciplinan con completud y vocación de permanencia el órgano Gobierno, sus condicionantes políticos provocan que, en desarrollo de las Leyes generales, haya que seguir produciendo disposiciones, normalmente de rango reglamentario, para hacer frente a los requerimientos de la oportunidad política.

B) POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO<sup>87</sup>. En desarrollo de la Constitución, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, define la posición institucional del Presidente de acuerdo con el principio de canciller, no sólo por la relaciones de sus atribuciones (artículo 2), sino también por su dominio sobre la estructura del Gobierno mediante Reales Decretos dictados por sí mismo sino también por omitir toda referencia a las votaciones en el Consejo de Ministros que es uno de los instrumentos que tiene el Presidente para dirigir la política del Gobierno. Con todo, el principio de canciller se atenúa en la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, al condicionar una decisión personalísima del Presidente del Gobierno (la interposición del recurso de inconstitucionalidad) a los acuerdos de las Comisiones Bilaterales.

87 Véase Luciano PAREJO: «La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia», *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 11-76; Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH: «El liderazgo político y la preeminencia institucional del Presidente del Gobierno en el marco de la competencia gubernamental de dirección de la política», en Antoni MONREAL (ed.): *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, págs. 61-78. Por último, Antonio BAR CENDÓN: «El Gobierno en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: ¿colegialidad o presidencialismo?», *Teoría Y Realidad Constitucional*, núm. 14, 2º semestre 2004, págs. 64-84.

También se advierte el predominio de los principios colegial y departamental en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, y en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, por el que se crea el Centro Nacional de Inteligencia. En esta Ley se renunció a incardinar al Centro en la Presidencia, lo que hubiera reforzado el principio de canciller.

C) ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO<sup>88</sup>. En aplicación del artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los sucesivos Presidentes han dictado los Reales Decretos de reestructuración de Departamentos ministeriales y de creación de Vicepresidencias. En general, como señalábamos más arriba, la creación y supresión de Ministerios denota las orientaciones estratégicas pero también ideológicas de los Presidentes. Conviene destacar el proceso de simplificación de las Comisiones Delegadas del Gobierno que, tras los Reales Decretos 1194/2004, de 14 de mayo, y 1859/2004, de 17 de septiembre, han quedado reducidas a tres, presididas por el Presidente o los Vicepresidentes. Es un buen ejemplo de acercamiento de la norma a la realidad. Además, hay que recordar, como necesario, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de junio de 1999 por el que se instruye a los Departamentos ministeriales sobre las materias que deberán ser objeto de examen por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, pues siempre había estado indeterminada el tipo de asuntos que debe conocer esa Comisión Delegada. Esta Comisión, por último, se ha dotado en dos ocasiones de una especie «Comisión de Subsecretarios» que le prepara los asuntos (con el Real Decreto 1274/2000, de 30 de junio, y con el Acuerdo de 19 de mayo de 2004).

En cuanto a las Vicepresidencias, dado que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno lo permite, desde su entrada en vigor los sucesivos Presidentes han optado por designar dos Vicepresidentes con responsabilidades paralelas en lo político y en lo económico. Además, en una etapa breve se optó por un Ministro sin cartera pero ocupado de la función de Portavoz del Gobierno, lo cual exigió aprobar un órgano de apoyo. Hacía mucho tiempo que no se había nombrado un Ministro sin cartera.

Como consecuencia de la guerra del Irak, en fin, se dictó Real Decreto 462/2003, de 25 de abril, por el que se crea el Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak, que probablemente careciera de apoyatura legal. Y dentro de fórmulas organizativas atípicas debe citarse Real

<sup>88</sup> Véase Tomás GONZÁLEZ CUETO: «Título I», en Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO (co-ord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* cit., págs. 27-130. También Manuel ARAGÓN: «Composición y organización el Gobierno y estatuto de sus miembros» *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 99-108; Pablo PÉREZ TREMPES: «Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 109-122; Mario GARCÉS SANAGUSTÍN: «El Gobierno», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.): *La Administración Pública española* cit., págs. 161-159; y Luis Morell OCAÑA: «Los órganos centrales de la Administración General del Estado: los Ministerios», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.): *La Administración Pública española* cit., págs. 247-275; y Luciano PAREJO: *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003, págs. 512-525.

Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre, por el que se crea el Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, pues ha creado un modelo ágil y más informal para que el Gobierno pueda desplegar su acción a favor de ese colectivo.

D) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO<sup>89</sup>. Los artículos 11 a 14 han descrito con sobriedad los elementos nucleares del estatuto personal de los miembros del Gobierno. Salvo para los Presidentes del Gobierno, no se han producido otras disposiciones pues el tema está muy regulado desde los periodos anteriores pero sí, con el Presidente Aznar, se han dictado tres Reales Decretos presidenciales de sustitución de Ministros que podían estar incursos en incompatibilidad. Es la primera vez que se emiten tales Reales Decretos aunque quizá la fórmula resulte demasiado forzada.

El estatuto de los ex-Presidentes se ha visto profundamente alterado tanto a través de la Disposición Adicional Primera de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (que incorpora, sin derogarlo, el contenido del Real 405/1992, de 24 de abril) como por la reciente la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que les otorga la condición de Consejeros natos permanentes.

E) ÓRGANOS DE APOYO. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno dedica un Capítulo, el II del Título I, a lo que denomina «órganos de colaboración y apoyo»<sup>90</sup> que abarca a los Secretarios de Estado, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Secretariado del Gobierno y a los Gabinetes. El artículo 8, relativo a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, es un buen precepto tanto por prever que será presidida por un Vicepresidente y, en su defecto, por el Ministro de la Presidencia como por destacar el carácter meramente preparatorio de sus reuniones. En aplicación de dicho precepto, el Real Decreto 1112/2003, de 3 de septiembre, sobre las Vicepresidencias del Gobierno, desplazó la presidencia de la Comisión al Vicepresidente Segundo y Ministro de la Presidencia.

Aunque la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno no lo dice expresamente, el Secretariado sigue residenciado en el Ministerio de la Presidencia como se ve en los distintos Reales Decretos de estructura orgánica de este Departamento. Al cesar el Ministro Portavoz, sus funciones retornaron al Ministerio a través del Real Decreto 772/2002, de 24 de julio, por el que se crea la Secretaría de Estado de Comunicación en el Ministerio de la Presidencia. En 2004 se ha mantenido esa misma adscripción.

Los Gabinetes, muy bien descritos por el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no han sido objeto de posterior desarrollo nor-

89 Véase Andrés JIMÉNEZ DÍAZ: «Título II», en Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO (coord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* cit., págs. 151-215.

90 Aunque referido al proyecto de 1995, tiene interés Ángel MENÉNDEZ REXACH: «Órganos de colaboración, apoyo y asistencia en el exterior», en Luciano PAREJO (ed.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno* cit., págs. 157-179. También Tomás GONZÁLEZ CUETO: «Título I», en Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO (coord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* cit., págs. 130-150.

mativo. Si lo fueron, con cierta intensidad, los órganos de apoyo a la Presidencia para los que es competente el Presidente del Gobierno en virtud del artículo 2.2.j) de la misma. Primeramente se dictó el Real Decreto 929/2000, de 26 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, que reestructura el Gabinete y la Secretaría general de la Presidencia del Gobierno, que no afectó a la estructura dual ya asentada y muy poco después se dictaron los Reales Decretos 929/2000, de 26 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, que reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, que tampoco aportaron grandes cambios. Efímeramente, y para el ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea, se dictó el Real Decreto 1470/2000, de 4 de agosto, sobre constitución del Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea, que creó una Unidad de Apoyo dependiente de la Secretaría General de la Presidencia. El Real Decreto 911/2002, de 6 de septiembre, suprimió el puesto de Director de la Unidad de Apoyo. Más tarde, la Subsecretaria de la Presidencia tuvo la curiosa iniciativa de dictar una Resolución de 11 de junio de 2001 para aprobar la Carta de Servicios del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, lo que sin duda es muy necesario para los ciudadanos.

Al constituirse el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, éste dictó el Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, en donde se vuelve al modelo de 1996, en que los órganos de apoyo a la Presidencia se organizan con criterio triple (Gabinete, Secretaría General y Oficina Económica). Ese Real Decreto del Presidente ha sido desarrollado por otro, el Real Decreto 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, reformado a su vez por el Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre.

F) ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO. Una Ley como la del Gobierno no tiene que regular, salvo de manera abstracta, el funcionamiento del órgano aunque su Título V ha avanzado la definición de algunas de las funciones más relevantes (legislativa y reglamentaria y formas de control). Pero desde que se aprobó esta Ley se han producido algunas normas, o actos, que merecen resaltarse. En primer lugar, con alcance general y no sectorial debemos citar la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ha eliminado los actos políticos del Gobierno y ha creado un nuevo marco de control jurisdiccional de toda la acción del Gobierno. En segundo lugar, la muy importante la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha perfeccionado los instrumentos de cooperación con las Comunidades Autónomas. Es igualmente importante la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, pues, en sede normativa pero no práctica, ha venido a condicionar el ejercicio de la potestad presidencial de interposición del recurso de inconstitucionalidad al



crear un como procedimiento facultativo de negociación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas en las Comisiones Bilaterales de Cooperación antes de interponer dicho recurso.

También en ámbitos sectoriales se ha dictado normas relevantes como la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que ha fijado los procedimientos, fines y criterios de actuación que debe seguir el Gobierno al ejecutar la política de cooperación internacional. En segundo lugar, la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que delimita las funciones que corresponden al Gobierno. También en el ámbito de la política exterior debe citarse la Ley 7/2000, de 22 de diciembre, por la que se conceden suplementos de crédito, por importe de 8.155.525.000 pesetas, para atender insuficiencias producidas en el Ministerio de Defensa, como consecuencia de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones internacionales de ayuda humanitaria y de restablecimiento de la paz. Aunque se trata de una Ley singular de limitado contenido normador debe señalarse que es la primera vez, tras la restauración de la democracia en 1977, que las Cortes Generales adoptan una Ley relacionada con las misiones militares en el exterior<sup>91</sup> y asimismo tiene interés porque en su exposición de motivos se narra sucintamente la historia de esas intervenciones bajo la vigencia de la Constitución de 1978. Vinculada a estas materias, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, por el que se crea el Centro Nacional de Inteligencia, ha creado un nuevo marco de ejercicio de estas funciones que siguen vinculadas al Ministerio de defensa cuando quijzá hubieran debido residenciarse en la Presidencia del Gobierno. Por acabar con las leyes sectoriales, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ha venido deslindar correctamente las competencias del Consejo de Ministros y del Ministro del ramo.

G) Reglas de funcionamiento<sup>92</sup>. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dedica un Título, el III, a las reglas de funcionamiento. Dentro de este Título hay que resaltar el artículo 18, dedicado al funcionamiento del Consejo de Ministros que aporta varias novedades: i) que el orden del día lo fija el Presidente si bien en la práctica esta atribución se modula tanto por el principio acumulativo con que se confecciona el orden del día de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios como por el hecho de que es el presidente de ésta quien realmente determina lo que realmente va a incluirse o no

91 Sobre el régimen jurídico de las misiones militares en el exterior, véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El control político de las misiones militares en el exterior*. Fundación Alternativas. Madrid, 2003.

92 Véase, si bien referido al proyecto de 1995, Tomás QUADRA-SALCEDO: «Funcionamiento del Gobierno», Luciano PAREJO (ed.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno* cit., págs. 233-241. También Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO: «Título III», en IDEM (coord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* cit., págs. 217-239. Asimismo, Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 123-144.

en el orden del día que deliberará el Consejo; y ii) el contenido de las actas que, por su carácter escueto se compadece con el secreto de las deliberaciones que ha establecido el artículo 5.3 de la misma Ley. Fijados estos principios por Ley, pocas disposiciones se han dictado aunque conviene recordar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998 sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 por el que se dispone la numeración de las Órdenes ministeriales que se publican en el «*Boletín Oficial del Estado*» que permite identificarlas mejor. En cambio siguen vigentes las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996.

H) GOBIERNO EN FUNCIONES. El Título IV de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha desarrollado el artículo 101 de la Constitución<sup>93</sup> con criterios en principio correctos si bien el actuación del Gobierno del Presidente Aznar en los meses de marzo y abril de 2004 ha mostrado la necesidad de precisar el alcance de la acción no sólo tras su pase a Gobiernos en funciones, tras la celebración de las elecciones, sino también en la actuación del Gobierno que carece de confianza parlamentaria porque el Congreso se ha disuelto. No se han dictado normas posteriores a la Ley.

I) CONCLUSIONES SOBRE EL GOBIERNO DESDE ABRIL DE 1997. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, complementada en sus aspectos organizatorios por la LOFAGE, ha dado un giro muy relevante a la regulación normativa del órgano Gobierno. Ha cerrado un círculo que debería haberse cerrado en 1981 cuando se retiró el primer proyecto del Gobierno del Presidente Suárez. Y después de esta Ley del Gobierno la normativa aprobada ha servido más para desarrollarla que para innovarla. El ordenamiento español tiene, al fin, unas normas completas y modernas que evitan acudir al viejo Derecho de la dictadura y que al tiempo permiten aplicar la Constitución en su plenitud.

93 Claro J. FERNÁNDEZ CARNICERO: «Título IV», en IDEM (coord.): *Comentarios a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* cit., págs. 241-243; Enrique ÁLVAREZ CONDE: «El gobierno en funciones», *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 191-218; Miguel SATRÚSTEGUI: «Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, cit., Madrid, 1998, t. VII, págs. 345-367. Hay que destacar el excelente trabajo de Fernando REVIRIEGO: *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003.

Para conocer la evolución normativa del Gobierno vamos a emplear varios factores que conforman la estructura y la normativa del órgano, de modo que su análisis nos proporciona un cuadro del estatuto jurídico del mismo. En concreto, vamos a utilizar los siguientes factores para describir cada período:

- a) fuentes reguladoras;
- b) posición del Presidente del Gobierno;
- c) organización del Gobierno;
- d) estatuto de sus miembros;
- f) órganos de apoyo;
- g) competencias;
- h) reglas de funcionamiento;
- i) regulación del Gobierno en funciones.

El punto de partida desde el que se va a examinar la evolución orgánica del Gobierno es, lógicamente, el 29 de diciembre de 1978. Pero una evolución de más de veinticinco años exige una aproximación diacrónica, es decir, fijar unas etapas relevantes a través de las cuales el órgano examinado se va transformando. Para esa aproximación diacrónica se han fijado tres períodos que abarcan, respectivamente, los años 1978-1983, 1983-1997 y 1997-2005. Los motivos de la selección de tales años para configurar tales períodos son de naturaleza normativa:

- a) el período 1978-1983, que abarca todos los Gobiernos de la Unión del Centro Democrático, se caracteriza por una regulación normativa muy escasa, de modo que el Gobierno desarrolló básicamente su acción a través de la normativa existente al entrar en vigor la Constitución, esto es, la normativa de la dictadura y algunas, muy escasas, normas dictadas a partir de la formación del primer Gobierno del Presidente Suárez.
- b) el período 1983-1997, que comprende todos los Gobiernos del P.S.O.E. y año y medio del primer Gobierno del Partido Popular, ha sido fijado porque se inicia con las primeras normas que dicta el Gobierno del Presidente González (disposiciones que culminan con la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de organización de la Administración Central del Estado) y, con pocos cambios, se prolonga hasta la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que vino a arrumbar con la Ley del Gobierno, la legislación preconstitucional, elaborada básicamente durante la dictadura;
- c) por último, el período 1997-2005, que abarca casi todo el Gobierno del Presidente Aznar y el primer año del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, se caracteriza por ser el de la aplicación de la nueva Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que permite valorar su eficacia y las consecuencias de disponer de una norma reguladora que, al fin, es plenamente acorde a la Constitución.

## II. CÓMO ERA EL GOBIERNO EL 29 DE DICIEMBRE DE 1978

Antes de iniciar el camino que nos enseñe la evolución diacrónica del Gobierno, conviene saber como era el Gobierno el día en que entró en vigor la Constitución. Por una parte, porque ese era el Gobierno que conocía el Poder Constituyente pues, en este caso, la Constitución no venía a crear un órgano de nuevo cuño sino que pretendía rediseñar un viejo órgano, imprescindible en la organización del Estado contemporáneo, adecuándolo al sistema parlamentario que instituía la Constitución. Por otro lado, además de ser el modelo que tenía presente el Poder Constituyente (aunque quisiera adaptarlo a los nuevos supuestos políticos), era el punto de partida jurídico-positivo con el que iban a funcionar los Gobiernos constitucionales. Ambos motivos aconsejan diseñar con cierto pormenor el modelo vigente el 29 de diciembre de 1978 conforme a los mismos factores que vamos a manejar a partir de esa misma fecha.

A. FUENTES. El marco normativo que disciplinaba al Gobierno antes de la Constitución estaba formado por un bloque abigarrado de disposiciones que ahora nos limitaremos a enunciar cronológicamente y describir con brevedad pues en los siguientes puntos de este apartado iremos señalando sus contenidos<sup>1</sup>.

- Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, cuyo artículo 412.2º establece que los Ministros están exentos de concurrir al llamamiento judicial para declarar como testigos.
- Orden del Vicepresidente de 28 de junio de 1939 por el que se establece el uniforme oficial de los Ministros.
- Orden del Vicepresidente de 8 de julio de 1939 por el que se establece el uniforme oficial de los Subsecretarios.
- Decreto de 23 de enero de 1941 sobre billetes aéreos gratuitos en Iberia, Líneas Aéreas Españolas. Es curioso que la primera disposición, todavía vigente, sea la que regula el derecho de los miembros del Gobierno a volar gratuitamente en lo que entonces era la compañía de bandera de España.
- Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 por el que se reorganiza la Administración Central del Estado, cuyo artículo 3 confería categoría de Ministro al Subsecretario de la Presidencia y le encargaba las funciones de Secretario del Consejo de Ministros. A los efectos de este trabajo citamos este Decreto-Ley porque era el que señalaba quien ejercía la secretaría del Consejo de Ministros pues no lo reguló la Ley 1/1974, de 2 de enero, que creó el Ministerio de la Presidencia.
- Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades de altos cargos. Se trata de la primera Ley con visos de modernidad que aspiraba a regular el estatuto personal de los miembros del Gobierno.
- Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, cuyo artículo 2.b) establecía que los actos políticos del Gobierno no estaban sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

1 En esta relación no incluimos, por innecesario, las Leyes Fundamentales ni la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

- Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, sobre reorganización de la Administración Central del Estado, cuyo artículo 2 describía con precisión las funciones de la Presidencia del Gobierno.
- Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957. Se trata, como es sabido, de una de las normas medulares de organización de la dictadura pues supuso un gran paso para la modernización de la Administración y (teóricamente) del Gobierno.
- Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Además de establecer todo el procedimiento administrativo de la Administración, esta Ley establecía en sus artículos 129 a 132 el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.
- Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, cuyo artículo 41 regulaba los derechos pasivos causados por los miembros del Gobierno.
- Decreto 245/1968, de 15 de febrero, sobre reorganización de la Presidencia del Gobierno, reformado por el Decreto 511/1972, de 3 de marzo, por el que se da nueva redacción al apartado 2.º del mismo, y complementado por el Decreto 573/1974, de 7 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Ambas normas pretendían modernizar los servicios de la Presidencia, primero bajo la dirección del Ministro Subsecretario y luego bajo la dirección del Ministro.
- Decreto 1147/1968, de 6 de junio, por el que se regula la edad máxima para el ejercicio de cargos de libre designación. Era éste un Decreto demagógico que pretendía dar un aire «juvenil» a los altos cargos.
- Código Penal publicado por Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, que tipificaba diversos delitos contra el Gobierno y sus miembros.
- Ley 1/1974, de 2 de enero, de Reorganización Administrativa, que vino a transformar la antigua Subsecretaría de la Presidencia en el Ministerio de la Presidencia y conformó los órganos de asistencia a la Presidencia del Gobierno.
- Decreto 377/1974, de 14 de febrero, por el que se desarrolla el artículo primero de la Ley 1/1974, de 2 de enero, de Reorganización Administrativa, que siguió desarrollando los órganos de asistencia a la Presidencia del Gobierno.
- Decreto 573/1974, de 7 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de la Presidencia del Gobierno;
- Real Decreto 1623/1976, de 16 de julio, por el que se crea la Subsecretaría Técnica de la Presidencia, que en realidad no la crea sino que la recrea;
- Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, por el que se efectúan determinados reajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno, complementado por la Orden del Ministro de la Presidencia por la que se desarrolla el apartado 3) del artículo 4.º del mismo. Este Decreto fue aprobado ya por el primer Gobierno del Presidente Suárez e iba destinado a establecer las funciones de los órganos de apoyo de la Presidencia y organizar la planta del Ministerio de la Presidencia.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1976 por el que se aprueban las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno<sup>2</sup>. Como señalaremos más abajo *in extenso*, este Acuerdo es de una importancia capital por dos motivos. En primer lugar, porque era la primera vez

2 Ni este Acuerdo ni los sucesivos se publicaron nunca en el *Boletín Oficial del Estado*.

que se regulaba con precisión y con rigor el procedimiento de actuación del Gobierno con un alcance, además, claramente colegiado. En segundo lugar porque creó lo que entonces se llamaba la Comisión de Subsecretarios que se ha convertido en un órgano fundamental para el buen funcionamiento del Gobierno.

- Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, cuyo artículo 26 atribuía al Gobierno, a propuesta de su Presidente, a suprimir, refundir y reestructurar Ministerios y demás organismos y servicios de la Administración del Estado e Institucional.
- Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los Órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, Funcionarios y Patrimonio del Movimiento, que no tenía otro interés que denominar Ministro Secretario del Gobierno al antiguo Ministro Secretario General del Movimiento, aunque realmente no tenía funciones de Secretario del Consejo de Ministros.
- Real Decreto 1557/1977, de 4 de julio, por el que se modifica la fórmula del Juramento exigido para tomar posesión de cargos o funciones públicas. Detrás de este Decreto de apariencia inocua apareció, nada menos, la positivación de la obligación de los miembros del Gobierno de guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.
- Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central. Esta norma corresponde cronológicamente al comienzo del segundo Gobierno del Presidente Suárez que ya era democrático pero aun preconstitucional. Se trata, bajo una denominación inocua, de una disposición realmente importante tanto porque fija el modelo de organización gubernamental del periodo constituyente como por crear un órgano unipersonal hasta entonces inexistente, los Secretarios de Estado.
- Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno, que vino a crear la figura de Consejero del Presidente del Gobierno y transformó el Gabinete del Ministro Secretario del Gobierno en Oficina de Coordinación del Ministerio de la Presidencia.
- Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977. Como su denominación señala, es el Reglamento que reguló provisionalmente, antes de aprobarse la Constitución, el funcionamiento del Congreso y que, a los efectos del presente trabajo, marcó el procedimiento de control al Gobierno.
- Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977, con unas características similares al del Congreso.
- Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza<sup>3</sup>. Se trataba, como se recordará, de una Ley provisional que aprobaron las Cortes Constituyentes con el fin de disciplinar las relaciones entre am-

3 Sobre esta Ley véanse los trabajos de Jesús J. DE ARCENEGUI «La ley de relaciones Gobierno-Cortes de 14 de noviembre de 1977» y de María Rosa RIPOLLÉS: «La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la ley de 17-11-77 y los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14-10-77)», ambos en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978, págs. 183-193 y 194-204, respectivamente.

bos órganos, especialmente en lo que se refería al ejercicio del control parlamentario sobre el Gobierno. En esta Ley no se mencionaba al Presidente del Gobierno. De esta larga relación es la única norma, junto a la siguiente, que responde a principios democráticos.

- Real Decreto 426/1978, de 11 de marzo, por el que se adapta el Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, sobre medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno,
- Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, por el que se estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno.

Como se desprende de esta relación, al entrar en vigor la Constitución de 1978 el Gobierno estaba regido por un ordenamiento extenso, poco sistemático pero relativamente completo. Era un ordenamiento institucionalmente bastante neutro lo que explica que incluso las normas más conectadas a la estructura política de la dictadura (el ejemplo más relevante sería la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957) hayan sido aplicadas por el Estado democrático durante largos años quizá porque tenían una factura relativamente moderna. De todos modos, las últimas normas de este período, a partir del Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, sobre la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno, denotan una voluntad democratizadora que se hace realidad tanto en los Reglamentos provisionales de las dos Cámaras como en la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza.

B) POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. En contra de lo que pudiera parecer, la tarea de definir políticamente la figura del Presidente del Gobierno *versus* las Cortes (Constituyentes) no era fácil<sup>4</sup>.

Téngase en cuenta que la función de presidir el Gobierno separadamente de la Jefatura del Estado era reciente y poco alentadora. Hasta la Ley 14/1973, de 8 de junio, de desvinculación de la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado, ambas funciones estaban vinculadas en la persona del dictador si bien en sede normativa la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 describía con cierta precisión y cuidado las funciones del Presidente (artículo 14.IV)<sup>5</sup> al

4 Véase, para estos primeros momentos, María Rosa RIPOLLÉS: «El Presidente del Gobierno en la Constitución Española de 1978», en la obra col. *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, págs. 265-284.

5 En este artículo 14.IV se precisaba que el Presidente del Gobierno representaba al Gobierno, dirigía la política general y aseguraba la coordinación de todos los órganos del Gobierno y de la Administración.

Además, en el artículo 17.I se establecía que los demás miembros del Gobierno eran nombrados a propuesta de su Presidente. Hay poca bibliografía sobre el Presidente del Gobierno en la dictadura pero se puede citar: Aurelio GUAITA: «El Gobierno y su Presidente en la Ley Orgánica del Estado», en la obra col. *Curso de información administrativa*, Zaragoza, 1968, págs. 245-264; Juan BENEYTO: «La Jefatura del Gobierno», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 175, enero-febrero 1971, págs. 77-82; y Joaquín TOMÁS VILLARROYA: «El Gobierno», en Manuel FRAGA IRIBARNE (dir.): *La España de los años 70*, vol. III: *El Estado y la política*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, págs. 1048-1058.

igual que lo hacía Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (art. 13<sup>6</sup>). Pero hasta que Adolfo Suárez accedió a la Presidencia del Gobierno la experiencia era, a efectos analíticos, poco esclarecedora. El primer Presidente del Gobierno de la dictadura fue Carrero Blanco pero su mandato fue muy corto para obtener alguna conclusión (poco más de seis meses). El segundo Presidente, Arias Navarro, gobernó con un dictador incapaz y en conexión con una camarilla familiar en donde sería difícil distinguir qué parte del proceso de *decision making* correspondía al Presidente y qué parte al conglomerado de intereses de El Pardo. El mismo Arias Navarro, ya como Presidente del Gobierno de la Monarquía restauradora, ejerció la Presidencia de una manera atípica, sin disfrutar de la confianza del Jefe del Estado.

Por eso Adolfo Suárez tuvo que reconstruir la figura autónoma del Presidente del Gobierno, sus relaciones con el Rey y, a partir de julio de 1977, su posición ante un Parlamento democrático. Y el punto de partida se inspiraba todavía mucho más en el principio colegial que en el de canciller<sup>7</sup>. Es cierto sin embargo, que esa relativa dilución de la figura del Presidente del Gobierno en el órgano colegiado del Gobierno se fue transformando poco a poco gracias al protagonismo de Suárez en la creación y presidencia de la Unión del Centro Democrático y a su participación muy personalizada en la campaña electoral de junio de 1977. Pero también es cierto que la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, no mencionaba en ningún lugar al Presidente y la regulación de la moción de censura y de la cuestión de confianza discurrían entre las Cámaras y el Gobierno en su conjunto. Lo mismo puede decirse de los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras en donde el Presidente del Gobierno no recibía ningún tratamiento diferenciado del resto del Gobierno.

En conclusión, puede decirse que en el momento de entrar en vigor la Constitución la figura del Presidente del Gobierno ofrecía perfiles ambiguos y hasta encontrados. Por un lado, conforme al artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el Presidente era el director y coordi-

Para la dinámica de los Consejos de Ministros, véase Diego LÓPEZ GARRIDO: «El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco», en Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (ed.): *18121992. El arte de gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 153-177.

6 En este precepto se configuraba un Presidente del Gobierno con dominio pleno sobre el Consejo de Ministros, estando dotado de funciones de dirección y coordinación.

7 «No pretendo anunciar un programa. Ésta es una tarea que corresponde al Gobierno» («Mensaje del Presidente del Gobierno, don Adolfo Suárez González, a través de Radiotelevisión Española. Madrid, 6 de julio de 1976»). En la «Alocución de Su Majestad el Rey al iniciarse la reunión del Consejo de Ministros, celebrado en el Palacio de La Zarzuela bajo su presidencia. Madrid, 9 de julio de 1976» no hay ninguna referencia a la persona y al cargo del Presidente. Y en la «Declaración programática del nuevo Gobierno. Madrid, 16 de julio de 1976» se habla del «Gobierno de Su Majestad» como si el factor de dirección del órgano fuera más el Rey que su Presidente. Los tres textos están recogidos en el opúsculo *Declaración política del nuevo Gobierno (julio de 1976)*, Eds. del Movimiento, Madrid, 1976.



nador del Gobierno. Pero por otro lado, y conforme también a esta Ley, el Presidente estaba subordinado a un Jefe del Estado dotado de poderes ejecutivos extensos. Por eso, respondiendo a esa dualidad orgánica, la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, y los Reglamentos parlamentarios no diferenciaban al Presidente y al resto de los miembros como sujetos pasivos del control hasta el extremo de que la moción de censura no se dirigía al Presidente sino al Gobierno.

C) ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO. La composición del Gobierno estaba sometida a la regla del artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que establecía la reserva de la ley para la determinación de la estructura del Gobierno. Ya me he referido en otras ocasiones a la paradoja de que una dictadura en la que el principio de reserva de ley era totalmente ficticio se sometiera a la rígida ordenación de la Ley, lo que era más propio de los primeros regímenes parlamentarios. Sin embargo, este anacronismo, tan poco operativo<sup>8</sup>, pesó inmediatamente sobre el Gobierno del Presidente Suárez y a los pocos meses de constituirse se dictó el Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, cuyo artículo 26 que habilitó al Gobierno a propuesta de su Presidente, a suprimir, refundir y reestructurar Ministerios. En desarrollo de este Decreto-Ley, el Gobierno (no su Presidente) pudo volver a dominar su propia estructura e inmediatamente después de las elecciones de 15 de junio de 1977, cuando Adolfo Suárez adquiere la consideración de Presidente dotado de confianza parlamentaria, se dicta el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, que estableció una estructura moderna, más acorde con la nueva etapa democrática y con los fines del Estado social: así nacieron los Ministerios de Defensa, Sanidad<sup>9</sup> o Cultura<sup>10</sup>.

En el poco tiempo que medió entre este Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, y la promulgación de la Constitución no se efectuaron más cambios en la organización del Gobierno que la creación, por medio del Real Decreto 139/1978, de 11 de febrero, del cargo de Ministro sin cartera para las relaciones con las Comunidades Europeas. Y al tiempo que se dictaba el Real Decreto 1558/1977 se nombró, más que se creó, a un Ministro Adjunto al Presidente para las relaciones con las Cortes, lo que era una forma atípica de ampliar el Gobierno pues no se empleó una norma organizativa para crearlo sino el mero acto político de atribución a una persona de la condición de Ministro a través del correspondiente Decreto de nombramiento (y posterior cese unos pocos meses después)<sup>11</sup>.

Pero este modesto Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, no agotó sus efectos al instituir una estructura moderna del Gobierno. También sirvió, nada

8 Aunque ahora se observa un cierto renacer de este modelo llevado no a la reserva de ley sino, nada menos, a la reserva de Constitución pues entre las Constituciones más recientes hay algunas que han fijado el número de Ministerios en la Constitución.

9 Conforme a dicho Decreto, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

10 En su primera denominación, Ministerio de Cultura y Bienestar.

11 El titular de tan atípico nombramiento fue Ignacio Camuñas Solís y fue nombrado por Real Decreto de 4 de julio de 1977 y cesado por Real Decreto de 29 de septiembre de 1977.

menos, para crear la figura de los Secretarios de Estado a través, curiosamente, de su Disposición Final Primera que se limita a conferirles determinadas atribuciones si bien en el preámbulo se señala que se crean como figura intermedia entre el Ministro y el Subsecretario. Por el contrario, los nombramientos de Vicepresidentes (tres en este período) siguieron rigiéndose por el artículo 13.II de la Ley Orgánica del Estado.

La fórmula empleada para regular la organización del Gobierno puede considerarse realista para un momento de transición. Ciertamente llama la atención la fórmula, casi de tapadillo, a través de la que se creó la figura de los Secretarios de Estado pero la vigencia formal de la Ley Orgánica del Estado condicionaba soluciones más osadas. A lo sumo se puede decir que el Gobierno del Presidente Suárez era consciente, desde sus inicios, de la rémora que comportaba la reserva de ley para organizar el Gobierno y que buscó, por ello, la fórmula flexible del Decreto-ley como medida provisional. Sin aprobarse la Constitución, no cabía mucho más.

D) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO<sup>12</sup>. Definidos como órganos superiores de la Administración del Estado (artículo 2.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) y como Jefes de los Departamentos ministeriales, en esta descripción de los miembros del Gobierno pesaba más su dimensión administrativa que política y en cierto modo ello condicionaba su estatuto personal.

El estatuto personal giraba en torno a las incompatibilidades a que estaban sometidos, a los derechos pasivos, a los privilegios procesales de que disfrutaban y a algunos otros elementos muy menores. Las incompatibilidades se regían por el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 que estableció un modelo de incompatibilidad rígida entre la función de miembro del Gobierno, quienes habían de tener una dedicación absoluta y no podían desarrollar otras actividades mercantiles privadas. Es el modelo del que procede el vigente y no permitía que se aplicara a los Ministros el límite de edad que se estableció posteriormente mediante el Decreto 1147/1968, de 6 de junio, sobre el límite máximo de edad para cargos de libre designación.

Los derechos pasivos de los miembros del Gobierno se regularon mucho más tarde, en la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, cuyo artículo 41 preveía un haber vitalicio igual al ochenta por ciento del sueldo y de las pagas extraordinarias para los Ministros y de un veinticinco por ciento para las viudas, huérfanos o padres. Los privilegios procesales eran los establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, esto es no concurrir al llamamiento para declarar como testigos, o hacerlo en su residencia oficial. Y el Código Penal defendía la inviolabilidad de las reuniones del Consejo o castigaba las injurias contra los miembros del Gobierno.

12 Para este período, véase Luis MORELL OCAÑA: «El estatuto de los miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, págs. 73-104.

Finalmente, otros elementos secundarios del estatuto personal de los miembros del Gobierno era el pase gratis en los vuelos de Iberia, Líneas Aéreas Españolas conforme al Decreto de 23 de enero de 1941. Igualmente estaba vigente la Orden del Ministro del Vicepresidente de 28 de junio de 1939 que establecía el uniforme oficial de los Ministros<sup>13</sup> y la Orden, también del Vicepresidente, de 8 de julio de 1939 que regulaba el uniforme oficial de los Subsecretarios.

El estatuto personal de los miembros del Gobierno respondía, en su conjunto, al modelo de un estado moderno y desde luego, salvo en el tema de las pensiones, no era muy distinto del vigente.

E) ÓRGANOS DE APOYO AL GOBIERNO Y A SUS MIEMBROS. En este epígrafe utilizamos la expresión «órganos de apoyo» en un sentido amplio, no en el sentido mucho más preciso del Capítulo II del Título I de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por consiguiente, llamamos «órganos de apoyo» a todas las estructuras orgánicas existentes, colegiadas o unipersonales, que prestaban asistencia al Consejo de Ministros, a la Presidencia del Gobierno y a los Ministros. Elemento común a todos estos órganos es que se situaban al margen de la línea administrativa de decisión, como corresponde a todos los órganos de apoyo. Para su examen, vamos a seguir el orden que acabamos de señalar.

El primer órgano de apoyo que encontramos es el que nació con la denominación de Comisión de Subsecretarios. El artículo 8 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 ya preveía que el Gobierno podría reunir Comisiones de Subsecretarios que podrían actuar en reuniones plenarias o restringidas «para realizar conjuntamente labores preparatorias de las deliberaciones de los Ministros». La presidencia de estas reuniones correspondería al Ministro Subsecretario de la Presidencia o persona en quien éste delegara. Con este antecedente, el Consejo de Ministros aprobó el 1 de octubre de 1976 las «Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros» nunca publicadas, que supuso uno de los cambios más trascendentes que ha experimentado el Gobierno español en el último cuarto del siglo xx.

La Comisión de Subsecretarios sirvió, en efecto, para alcanzar dos objetivos. Por un lado, acrecentó notablemente el principio de eficacia pues las interminables y quizá poco fructíferas reuniones del Consejo de Ministros que en la época de Franco duraban todo el día fueron sustituidas por reuniones mucho más ágiles y breves. Además, con la Comisión de Subsecretarios se consolidó el principio colegial pues el procedimiento de tramitación de asuntos que instauró el Acuerdo de 1 de octubre de 1976 (del que hablaremos más adelante) permitió que los Ministerios pudieran analizar y juzgar los asuntos que los restantes Ministerios llevaban al Consejo.

Otro órgano de apoyo que existía antes de diciembre de 1978 eran las Comisiones Delegadas del Gobierno. Reguladas por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que señaló incluso su

13 La regulación del uniforme de gala era provisional. No nos consta que se dictara una regulación definitiva.

número y denominación, el artículo 10.8 de la propia Ley deslegalizó su creación y supresión, de modo que en diciembre de 1978 se había pasado de las cinco originarias<sup>14</sup> a siete (Política Científica<sup>15</sup> y Medio Ambiente<sup>16</sup>). En realidad, igual que en la actualidad, del conjunto de Comisiones Delegadas sólo ha funcionado con regularidad y continuidad la de Asuntos Económicos<sup>17</sup> que ha cumplido, en el campo de la política económica, una función parecida, aunque no igual, a la Comisión de Subsecretarios.

Como órgano de apoyo al Gobierno en su conjunto hay que considerar también al propio Ministerio de la Presidencia, creado por la Ley 1/1974, de 2 de enero, que elevó de rango la casi centenaria Subsecretaría de la Presidencia (si bien su titular tenía rango de Ministro desde el Real Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 que le atribuyó las funciones de Secretario del Consejo de Ministros). Además, el Decreto 573/1974, de 7 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de la Presidencia del Gobierno, rebautizó la antigua Dirección General de Servicios con la denominación de Dirección General de Relaciones Institucionales a la que correspondía tanto el Secretariado del Gobierno, que se situaba bajo la dependencia directa del Ministro de la Presidencia, como la asistencia a la Presidencia en sus relaciones con las Cortes Españolas. El Secretariado del Gobierno salió así de la Secretaría General Técnica de la Presidencia que desde el Decreto 1446/1971, de 11 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, tenía rango de Subdirección General. Finalmente, con muy corta existencia, existió un Ministro Secretario del Gobierno pero, en contra de lo que cabría deducir de su denominación, sus funciones no guardaban relación con las de apoyo al Gobierno pues se trataba del antiguo Ministro Secretario General del Movimiento al que el Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los Órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, Funcionarios y Patrimonio del Movimiento, transformó su nombre para no arrastrar el título falangista en los pocos meses que restaban para las elecciones generales de 1977. Hay que señalar, en fin, que la Subsecretaría de la Presidencia desapareció con el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central, y que este cargo fue sustituido por el Secretario de Estado para la Administración Pública.

14 «Además de la Junta de Defensa Nacional..., se constituyen las siguientes Comisiones Delegadas del Gobierno: a) Asuntos Económicos. b) Transportes y Comunicaciones. c) Acción Cultural. d) Sanidad y Asuntos Sociales...» (artículo 6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957). La Comisión Delegada para Asuntos Económicos fue reformada por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo.

15 Decreto 893/1963, de 25 de abril.

16 Decreto 888/1972, de 13 de abril.

17 Manuel FRAGA IRIBARNE ya cuenta que sólo se reunía la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y que como asistían casi todos los Ministros, a veces se transformaba *de facto* en una reunión del Consejo de Ministros (*Memoria breve de una vida pública*, Planeta, Barcelona, 1980, págs. 68, 168 y 241).

Los órganos de apoyo específico al Presidente del Gobierno fueron mejorados por el Presidente Suárez pues en etapas anteriores los Presidentes tenían unos órganos de asistencia y asesoramiento muy toscos: por una parte, la ya citada Ley 1/1974, de 2 de enero, de Reorganización Administrativa, creó la Subsecretaría de Despacho y la Subsecretaría Técnica que dependían directamente del Presidente y, por otro lado, dependiendo de esa Subsecretaría Técnica se creó, conforme al también citado Decreto 377/1974, de 14 de febrero, el Gabinete Técnico con un modesto rango de Subdirección General. Pero el cambio, que tuvo vigencia hasta diciembre de 1978, se efectuó mediante las estructuras creadas en 1976, es decir, la Subsecretaría Técnica del Presidente (Real Decreto 1623/1976, de 16 de julio, por el que se crea la Subsecretaría Técnica de la Presidencia) y la Subsecretaría de Despacho (Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, por el que se efectúan determinados reajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno). Se trataba de una estructura un poco más desarrollada que la que dio asistencia al Presidente Arias Navarro pero aun algo escueta y sin embargo tuvo existencia efímera pues el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, suprimió ambos órganos para incorporar sus servicios al Ministerio de la Presidencia. Con todo, lo más importante de este período breve fue la creación de la figura de Asesor Especial del Presidente, prevista en el Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, y esta figura se transformó en la de Consejero conforme al Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno. Con posterioridad, el Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, por el que se estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno, reorganizó el Gabinete de la Presidencia en el sentido de señalar las funciones genéricas que le correspondían, de organizar su pequeña estructura y de atribuir al Consejo de Ministros el nombramiento de sus responsables.

Por el contrario, no hemos encontrado la menor regulación de los órganos de apoyo a los Ministros.

Como puede observarse, las estructuras de apoyo vigentes el 29 de diciembre de 1978 eran todavía algo toscas (salvo la Comisión de Subsecretarios y las Comisiones Delegadas) pero novedosas y, sobre todo, constituían un excelente precedente de las que se instaurarían en la década de los ochenta.

F) ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO. Las atribuciones específicas del Gobierno estaban definidas básicamente en el artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que, conforme a la doctrina dominante, no distinguía entre el Gobierno y el Consejo de Ministros. En realidad, las funciones genéricas del Gobierno estaban previamente fijadas en el artículo 13.II de la Ley Orgánica del Estado<sup>18</sup> pero fue la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado la que concretó con cierto pormenor

18 «El Consejo de Ministros... es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos»..

unas atribuciones que emergían en la misma en contraposición a las de las Comisiones Delegadas.

Haciendo abstracción de que durante los años 1977 y 1978 sólo tenía eficacia Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, pues ya la había perdido la Ley Orgánica del Estado, se puede decir que el Gobierno gozaba de atribuciones amplias máxime cuando la categoría de acto política estaba exenta de control conforme al artículo 2.a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. Además, la potestad reglamentaria del Gobierno estaba bien regulada en los artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. En definitiva, eran atribuciones propias de un Gobierno fuerte, especialmente en el campo económico, que apenas han variado desde entonces y de las que en cierto modo bebe la legislación actual. Sí se observa una cierta evolución en un punto pues la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no favorecía el principio departamental ni tampoco el principio de canciller sino que se fundaba básicamente en el principio colegial.

G) REGLAS DE FUNCIONAMIENTO. Hasta que el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo de 1 de octubre de 1976 las reglas de funcionamiento del Gobierno estaban dispersas, eran poco operativas y apenas eran conocidas<sup>19</sup>. Por el contrario, las «Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros», con su técnica de los «Índices» negro, verde, rojo y azul<sup>20</sup>, el trámite para formular observaciones por parte de los Ministerios y la descarga de asuntos administrativos en el orden del día del Consejo de Ministros, asentó definitivamente dos principios, a saber: i) el colegial por la base (todos los Ministerios conocen los asuntos y pueden enmendarlos); ii) el de canciller por arriba (en el Consejo de Ministros no se vota y los acuerdos se adoptan cuando el Presidente así lo decide). Con las «Instrucciones» de 1976 el funcionamiento del Gobierno se modernizó en un sentido similar a la reinstauración de las actas en las reuniones del Consejo en 1957. Además, el Real Decreto 1557/1977, de 4 de julio, por el que se modifica la fórmula del Juramento exigido para tomar posesión de cargos o funciones públicas, al positivizar el secreto de las deliberaciones vino a reforzar también el principio de canciller al impedir que los Ministros pudieran hacer públicas sus opiniones eventualmente discrepantes.

19 Hasta el 1 de octubre de 1976 estaban vigentes las Instrucciones de febrero de 1976 aunque no había gran diferencia respecto a las primeras aprobadas que fueron las «Instrucciones de servicio» del Ministro Subsecretario de la Presidencia de 13 de diciembre de 1958. Hay un excelente trabajo, que merece recordarse, sobre el origen y la evolución de las Instrucciones debido a José Antonio SÁNCHEZ MARISCAL y Victoriano COLODRÓN GÓMEZ: «Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, págs. 347-384.

20 Es decir, el orden del día de la Comisión de Subsecretarios, el Índice de asuntos favorablemente informados por la Comisión de Subsecretarios, el orden del día del Consejo de Ministros y el orden del día de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

H) GOBIERNO EN FUNCIONES. La Ley Orgánica del Estado no contemplaba este instituto pues si bien su artículo 15 previó varios supuestos de cese del Presidente y su artículo 16 desarrolló el supuesto de fallecimiento para ordenar a continuación que esa ausencia se salvara en el término de diez días en cuyo ínterin ejercería la Presidencia el Vicepresidente o, si no lo hubiere, el Ministro que designara el Jefe del Estado, sólo la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, permitió, al menos en sede dogmática, hablar de Gobierno en funciones pues hasta entonces el Gobierno no era emanación del Parlamento. Pero en el corto período de tiempo que transcurrió hasta la promulgación de la Constitución no se dio tratamiento normativo a este supuesto.

I) CONCLUSIONES SOBRE EL PERÍODO ANTERIOR AL 29 DE DICIEMBRE DE 1978. Los supuestos políticos sobre los que se levantó el período inmediatamente anterior a la promulgación de la Constitución tenían un origen político muy distinto al del grueso de la legislación que disciplinaba al órgano Gobierno pero, sin embargo, la mayor parte de esa legislación se pudo acomodar al período democrático que se inició con las elecciones legislativas del 15 de junio de 1977. De hecho, durante casi dos décadas el Gobierno ha funcionado con el apoyo de una legislación elaborada durante la legislatura. Más en concreto, hasta muy recientemente el Gobierno tenía como base normativa la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que consolida y perfecciona un modelo de organización del Gobierno que, desde el punto de vista interno, se inicia con el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823. Visto en perspectiva, este modelo de Gobierno vigente el 29 de diciembre de 1978 se fundaba ya en una combinación de los principios de canciller, colegial y departamental que sólo se separaba del vigente en la menor intensidad del principio de canciller que era una característica de la dictadura y del peso institucional del Jefe del Estado pues no debe olvidarse que en España no existió la figura del Presidente del Gobierno hasta la Ley 14/1973, de 8 de junio, de desvinculación de la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado. Con todo, era un modelo que inspiró la reordenación normativa del Gobierno tras la promulgación de la Constitución.

### III. EL GOBIERNO DE LA UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO

Este periodo abarca todo el Gobierno constitucional de la Unión de Centro Democrático. La determinación cronológica de este período no obedece a la presencia de un determinado partido en el Gobierno sino a que, en el inicio, toda la normativa reguladora del órgano se vio afectada por la vigencia de la norma constitucional que contiene un Título dedicado al Gobierno y otro a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Y el período se cierra cuando se forma el premier Gobierno del Presidente González pues el Consejo de Ministros aprobó un Decreto-Ley que, por ser la primera norma pos-

constitucional con rango de ley que disciplina con cierta amplitud el Gobierno (durante la legislatura 1979-1982 se tramitó en las Cortes Generales un proyecto de ley de regulación del Gobierno que no llegó a aprobarse) puede considerar que se inicia un nuevo período.

Por ende, este período se caracteriza por tres circunstancias, a saber, i) la vigencia del Título IV de la Constitución<sup>21</sup>, ii) como consecuencia de lo anterior, la separación conceptual entre Gobierno y Administración; iii) el intento fallido de regular el Gobierno a través del proyecto de ley orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública que el Consejo de Ministros aprobó y remitió a las Cortes Generales a principios de 1980<sup>22</sup>, de cuyo contenido se hablará a lo largo de este epígrafe, y que fue retirado por el Gobierno del Presidente Calvo-Sotelo pocas semanas después de constituirse<sup>23</sup>.

A) FUENTES. Aunque seguía vigente el núcleo central del período anterior, es decir, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, es cierto que a lo largo de casi tres años se aprobaron numerosas normas de carecer orgánica más alguna Ley relevante de desarrollo de la Constitución.

- Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas. Es una adaptación del anterior Decreto de 1977 al ordenamiento constitucional.
- Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado, a través del cual se crearon los Ministerios de Administración Territorial y de Universidades e Investigación.
- Real Decreto 2192/1979, de 14 de agosto, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Esta Ley Orgánica desarrolló las atribuciones constitucionales del Gobierno respecto al Tribunal y creó otras atribuciones no constitucionales como el recurso previo de constitucionalidad y las impugnaciones del Título V.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que determinó las atribuciones del Gobierno en esta materia.
- Real Decreto 1049/1980, de 6 de junio, por el que se reordena la adscripción de determinados órganos de la Administración Central del Estado, que atribuyó al Ministro Adjunto al Presidente encargado de la Coordinación Legislativa las funciones de coordinación legislativa y de relaciones con las Cortes.
- Real Decreto 1178/1980, de 13 de junio, por el que se crean y suprimen determinados órganos en la Administración Central del Estado, que determinó la creación del Ministerio de Administración Territorial y de la Subsecretaría de la Pre

21 Para este período, véase Ignacio DE OTTO: «La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, págs. 139-182.

22 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie A, núm. 109-I, de 5 de febrero de 1980.

23 La retirada fue acordada por el Consejo de Ministros en su reunión de 6 de marzo de 1981 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie A, núm. 109-I 2, de 26 de marzo de 1981).



sidencia amén de suprimir varias Secretarías de Estado (entre ellas, la muy importante para el Desarrollo Constitucional).

- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que dio una primera regulación a las funciones del Gobierno como director de la política de defensa.
- Real Decreto 1522/1980, de 18 de julio, por el que se reorganizan órganos y funciones en materia de Administración y Función Pública, que creó la Comisión Delegada del Gobierno para la Administración Pública.
- Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre, por el se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.
- Real Decreto 1998/1980, de 3 de octubre, por el que se regula la estructura de los órganos de apoyo y asistencia al Ministro Adjunto al Presidente, que adscribió el Centro de Estudios Constitucionales a este Ministro sin Cartera.
- Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.
- Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, cuyo artículo 10.5 reguló un nuevo régimen de clases pasivas para los Ministros.
- Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado, que organizó la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes.
- Real Decreto 2823/1981, de 27 de noviembre, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración del Estado, que dio lugar a la creación del Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Real Decreto 3148/1981, de 29 de diciembre, por el que se regula la estructura de los órganos de apoyo y asistencia del Vicepresidente Primero del Gobierno.
- Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre, por el que se reestructuran las Comisiones Delegadas del Gobierno, que determinó la reducción de éstas a cinco.
- Real Decreto 45/1982, de 15 de enero, por el que se regula la estructura de los órganos de apoyo y asistencia al Ministro adjunto al Presidente.

Llama la atención que el grueso de estas normas sea de carácter orgánico, de creación y supresión de Ministerios y Secretarías de Estado. Ya se apuntaban leyes que atribuían funciones específicas al Gobierno (respecto a la justicia constitucional, la defensa nacional, los referenda) pero la Constitución era muy reciente y la situación política muy compleja (intento de golpe de Estado, crisis del partido del Gobierno, etc.) y aun así el Gobierno pudo elaborar el proyecto de ley de 1980. De ahí que el continuo baile de normas orgánicas denote los intentos de unos Gobiernos débiles por tratar de acomodarse a las sucesivas crisis internas que sufrió.

B) POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. Es en este punto donde más se nota el paso de un ordenamiento preconstitucional a un régimen regido por la Constitución. Como hemos visto más arriba, durante la transición y, *a fortiori*, en la dictadura franquista, el principio de canciller estaba muy aménorado a causa del predominio normativo y político del Jefe del Estado. La entrada en vigor de la Constitución, en especial a través de sus artículos 98.2, 99 a 101, y 112 a 115, trastoca ese planteamiento para reafirmar de forma inequívoca el principio de canciller a través de dos institutos básicos: i) la relación fidu-

ciaria se establece entre el Congreso de los Diputados y el Presidente del Gobierno y no con el Gobierno en su conjunto; ii) en congruencia con lo anterior, la propuesta de nombramiento y cese de los miembros del Gobierno corresponde al Presidente quien la eleva al Rey. No vamos a extendernos más sobre este punto que es conocido<sup>24</sup> pero sí conviene efectuar dos acotaciones.

En primer lugar, hay que señalar que a lo largo de este período no se produjo ninguna norma relevante que viniera a desarrollar el principio constitucional ya que la que podía haber desarrollado plena y correctamente las previsiones constitucionales, la Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública, fue retirada por el propio Gobierno.

En segundo lugar, y en sentido contrario se advierte una cierta consolidación del principio departamental que se expresa en algunas previsiones normativas. Por un lado porque la organización del Gobierno siguió correspondiendo al Gobierno a través del Consejo de Ministros, que fue el órgano que aprobó los trece Decretos orgánicos que hemos relacionado más arriba. Esta facultad gubernamental de organización ministerial traía causa, como se vio anteriormente, de la deslegalización de esta materia efectuada por el Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, y era un avance frente a la rígida reserva de ley de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado pero insuficiente pues el Presidente del Gobierno no intentó atraer hacia sí esta competencia.

Por otro lado, las Leyes que llegaron a aprobarse iban más bien en el sentido de debilitar al Presidente del Gobierno *versus* al Gobierno. Me refiero, concretamente a tres Leyes Orgánicas (la 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; la 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum; y la 6/1980, de 1 de julio, por la que regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización Militar) que no agotaron las posibilidades constitucionales de configurar el principio de canciller.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional estableció un procedimiento no previsto en la Constitución que era el ya derogado recurso previo de inconstitucionalidad pero, a diferencia del recurso ordinario de inconstitucionalidad, se otorgó la legitimación para interponerlo al Gobierno y no a su Presidente por lo que mermó la capacidad política del Presidente del Gobierno en una competencia que es, en sede normativa al menos, estrictamente personal y no colegiada<sup>25</sup>. Por otra parte, ya en esta época se instauró una mutación constitucional que sigue aplicándose pues se estableció la costumbre de que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente, propusiera al Presidente la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

Lo mismo puede decirse de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que desvirtuó el artículo 92.2 de la Constitución («El referéndum será convocado por el Rey, mediante

24 Sobre el Presidente del Gobierno al comienzo de la década de los ochenta, Antonio BARCENDÓN: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.

25 Los comentaristas del recurso previo no cayeron en la cuenta de este desapoderamiento.